Д.И. Голушков

РЕГЛАМЕНТНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

SHOUT
SHARE
IT

Annotation

Монография посвящена принципам составления регламентов представительных коллегиальных органов местного самоуправления. Автор, анализируя действующее законодательство, судебную практику и опыт организации заседаний коллегиальных органов, высказывает предложения о формулировании и применении процедурных норм.

В монографии приводится текст модельного регламента, составленного на основе реально действующего регламента представительного органа, который успешно используется уже более 10 лет.

Автор – кандидат юридических наук, практикует в области правовой поддержки деятельности представительных органов МСУ.

Для юристов, практикующих в области муниципального права, преподавателей юридических дисциплин, депутатов представительных органов.

- Д. И. Голушков
  -
  - Принятые сокращения:
  - § 1. Цели регламентных процедур
  - § 2. Законодательство о регламентных процедурах
  - § 3. Основы регламентных процедур
  - § 4. Модельный Регламент представительного органа местного самоуправления
  - Регламент думы
    - Раздел 1. Общие положения
    - Раздел 2. Внутреннее устройство думы
      - Глава 1. Председатель думы и его заместители, фракции думы
      - Глава 2. Комитеты и временные комиссии
    - Раздел 3. Порядок рассмотрения думой вопросов, отнесенных к предметам его ведения и иных вопросов, входящих в его компетенцию
      - Глава 1. Правотворческий процесс
        - § 1. Правотворческая инициатива
        - § 2. Юридическая техника
        - § 3. Подготовка правового акта к принятию
      - Глава 2. Рассмотрение вопросов, не связанных с принятием нормативного акта

- § 1. Порядок избрания Председателя Думы, заместителей Председателя Думы и порядок прекращения их полномочий
- § 2. Обращение и запрос депутатов Думы
- § 3. Официальное толкование правовых актов Думы
- § 4. Депутатские слушания

- Раздел 4. Порядок проведения заседаний думы
  - § 1. Общие положения
- Раздел 5. Заключительные и переходные положения

- notes
  - 1
  - 2
  - 3
  - 4
  - 5
  - 6
  - 7
  - 8
  - 9
  - 10
  - 11
  - 12
  - 13
  - 14
  - 15
  - 16
  - 17
  - 18
  - 19
  - 20
  - 21
  - 22
  - 23
  - 24
  - 25
  - 26
  - 27
  - 28
  - 29
  - 30

- ○ 31
- ○ 32
- ○ 33

Д. И. Голушков
Регламентные процедуры представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации

© Голушков Д. И., 2014, 2016
© ООО «Переплёт», 2016

* * *

Принятые сокращения:

1. **Депутат** – депутат представительного органа местного самоуправления;
2. **Закон № 131-ФЗ** – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
3. **Регламентные процедуры** – процедуры принятия решений представительным органом местного самоуправления в Российской Федерации;
4. **Регламент** – нормативный акт представительного органа местного самоуправления, регулирующий регламентные процедуры;
5. **КС РФ** – Конституционный Суд Российской Федерации;
6. **ВС РФ** – Верховный Суд Российской Федерации;
7. **ВАС РФ** – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;
8. **ФАС** – Федеральный арбитражный суд;
9. **ГПК РФ** – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;
10. **АПК РФ** – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;
11. **КАС РФ** – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Нормы законодательства и судебная практика приведены по состоянию на 1 июля 2016 года.

§ 1. Цели регламентных процедур

1. Основная цель регламентных процедур – оптимизация процесса принятия правового акта и решения других вопросов, рассматриваемых коллегиальным органом.

Под оптимизацией в данном случае подразумевается баланс, разумное сочетание двух диаметрально противоположных принципов: с одной стороны необходимо учитывать мнение всех лиц, участвующих в принятии решения или его исполнении, с другой стороны – принять решение в оптимальные сроки.

Учёт мнения заинтересованных лиц – это основа демократической процедуры, один из основополагающих принципов деятельности представительных органов вообще. Этот принцип находит своё развитие в принципе открытости, прозрачности (транспарентности) деятельности коллегиального органа.

Принцип открытости деятельности, помимо того важного факта, что он позволяет снять «напряжение» между различными группами интересов, влечёт ещё два не менее важных последствия. Во-первых, открытость деятельности позволяет вразумительно объяснить населению муниципального образования почему представительным органом было принято то или иное решение. Во-вторых, решение, принятое открыто и с приглашением всех заинтересованных сторон, имеет бóльшую эффективность, так как есть возможность учесть большинство позиций или найти компромисс. В таком случае саботаж со стороны исполнителей маловероятен (особенно если они сами были привлечены к выработке решения).

Но, как известно, любые права должны иметь свои ограничения. Учесть абсолютно все мнения, высказанные в ходе дискуссий, невозможно и именно поэтому регламентные процедуры должны иметь механизмы, позволяющие действовать без учёта и даже вопреки чьей-либо позиции. В противном случае принять решение будет невозможно.

2. Представительный орган местного самоуправления – это, в первую очередь, политический орган. Депутаты принимают решения исходя из принципов целесообразности, руководствуясь целями, стоящими перед муниципальным образованием. Именно поэтому регламент представительного органа должен быть достаточно гибким, позволяющим депутатам действовать исходя из целесообразности, а не связывать их по рукам и ногам различными процедурами. Разумеется, такая гибкость должна быть уравновешена необходимостью соблюдения прав всех

участников регламентной процедуры и не давать возможности большинству нарушать права меньшинства. Представленный в приложении проект Регламента представительного органа построен именно на этом принципе – воля большинства определяет развитие событий в представительном органе, при этом меньшинство имеет право высказывать и отстаивать свою позицию.

3. Необходимо иметь в виду особенности принятия решений представительным органом. Как известно, в представительных органах, да и в любых других коллегиальных органах (как публично-властных, так и общественных), определяющую роль имеют неформальные процедуры достижения соглашений. Это означает, что в случае, когда в представительном органе достигнут компромисс по большинству вопросов, то разветвлённые и детально прописанные регламентные процедуры не требуются. Все имеющиеся лакуны восполняются представительным органом «на ходу», часто депутаты даже не замечают того, что в Регламенте отсутствует либо недостаточно чётко прописан порядок действий. Но если консенсуса нет, а тем более, если существует конфликт, то тогда вся тяжесть разрешения споров ложится именно на Регламент. В таком случае именно Регламент должен обеспечивать прохождение всей процедуры принятия решения, опираясь на волю большинства.

§ 2. Законодательство о регламентных процедурах

Законодательство о регламентных процедурах невелико. Федеральный законодатель большинство вопросов отдаёт на откуп самим органам местного самоуправления, регулируя только наиболее важные отношения. Полномочия субъекта Российской Федерации ограничены в данной области возможностью установления порядка деятельности фракций.

Ниже приведены положения действующего законодательства и судебной практики, которые должны учитываться при составлении Регламента.

1. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (часть 1 статьи 35 Закона № 131-ФЗ). Для определения даты избрания необходимо обращаться к положениям Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 40 Закона № 131-ФЗ.

При этом необходимо учитывать, что, как следует из судебной практики, математические правила округления в данном случае не действуют: если в результате деления получилась дробное число, то оно округляется в бóльшую сторону, поскольку из буквального толкования положения закона следует, что меньшее целое число будет менее установленного законом порога[1].

Данная норма действует не только в случаях формирования состава представительного органа (то есть, если избралось две трети от состава, представительный орган может уже начинать работать), но и в случаях, когда ранее избранные депутаты утрачивают свой статус. В частности, судебная практика исходит именно из такого толкования[2].

Вместе с тем, не в любом случае снижение порога в две трети состава свидетельствует о неправомочности представительного органа. С 2016 года Верховный Суд РФ стал признавать, что в случае, если в результате прекращения полномочий депутатов представительный орган «остался в неправомочном составе, то есть в составе менее двух третей от установленной численности депутатов, но с численностью депутатов, позволяющей органу в установленные законом сроки принять решение о назначении

дополнительных выборов, такой орган не может быть признан судом неправомочным. И, напротив, если в результате выбытия ряда депутатов представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе, не способном принимать какие-либо решения, такой орган признается неправомочным на основании пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3]. «Иное толкование противоречит принципу стабильности и непрерывности управления, предполагающего постоянную деятельность органов местного самоуправления, а также функционирование форм непосредственной демократии»[4].

2. Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе (часть 1.2 статьи 35 Закона № 131-ФЗ). Указанный срок продлён быть не может. Более того, если вновь избранный в правомочном составе представительный орган не проведёт правомочного заседания в течение трёх месяцев, он может быть распущен (часть 2.2 статьи 73 Закона 131-ФЗ).

3. Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования.

Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нём присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа проводятся не реже одного раза в три месяца (часть 1.1 статьи 35 Закона № 131-ФЗ).

Указанная норма устанавливает нижнюю планку кворума заседания, поэтому уставом может быть установлено, что для правомочности заседания необходимо большее количество присутствующих. Однако большее количество устанавливать нецелесообразно учитывая тот факт, что в соответствии с частью 5 статьи 40 Закона № 131-ФЗ только 10 % депутатов могут осуществлять свои полномочия «на постоянной основе». При таких условиях велика вероятность отсутствия кворума для проведения заседаний.

Несоблюдение требований правомочности заседания является одним из оснований для признания принятого нормативного акта недействующим[5].

В связи с тем, что количество депутатов, необходимое для наличия кворума заседания, считается от числа избранных, а

нормативные акты представительного органа принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (если иное не установлено Законом № 131-ФЗ), то на практике может возникнуть ситуация, когда кворум заседания оказывается меньше, чем необходимо голосов для принятия нормативных актов. Такие случаи редки, однако это необходимо учитывать при организации заседаний.

Указанная выше норма закона устанавливает и минимальную периодичность проведения заседаний представительного органа – не реже одного раза в три месяца. Это положение необходимо учитывать при планировании перерывов между сессиями, поскольку за нарушение этого предписания устанавливается ответственность в виде роспуска представительного органа (часть 2.1 статьи 73 Закона 131-ФЗ).

4. В соответствии с частью 12 статьи 35 Закона 131-ФЗ нормативные акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Формулировка «внесены на рассмотрение» может толковаться по объёму как расширительно, так и ограничительно. При расширительном толковании данная норма будет означать, что субъекты правотворческой инициативы (за исключением главы местной администрации) не вправе направлять в представительный орган проекты, которые не имеют заключения главы местной администрации. При ограничительном толковании данная норма будет означать, что подобные проекты нельзя будет выносить на заседание представительного органа, то есть для рассмотрения его всем корпусом депутатов. Однако при таком толковании проект нормативного акта может поступить в представительный орган и над ним может быть начата предварительная работа. Представительный орган в таком случае вправе самостоятельно направить проект для заключения.

Следует отметить, что Закон 131-ФЗ не содержит каких-либо иных положений, позволяющих с уверенностью утверждать, что в данном случае следует применять расширительное или ограничительное толкование. Поэтому следует руководствоваться общими принципами организации и целями органов публичной власти, а также здравым смыслом. Всё это подсказывает, что необходимо склониться в пользу расширительного толкования, то

есть нельзя ставить жёсткий запрет на внесение проектов, не имеющих заключения главы местной администрации, однако рассмотрение таких проектов на заседаниях представительного органа до получения заключения невозможно.

Этот вариант толкования части 12 статьи 35 Закона 131-ФЗ изложен и в прилагаемом модельном Регламенте Думы. Но при его применении важно иметь в виду следующее. Для того, чтобы субъект правотворческой инициативы, не являющийся главой местной администрации, мог внести проект нормативного акта в соответствии с требованиями закона, необходимо в уставе муниципального образования установить обязанность главы местной администрации предоставить, в случае обращения к нему субъекта правотворческой инициативы, последнему в чётко определённый срок заключение на проект нормативного акта. Такое сочетание нормативных положений позволит исполнить требования Закона № 131-ФЗ. Более того, подобная схема соответствует и правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной им в отношении законодательного процесса федерального уровня[6]. В частности, Конституционный Суд РФ указал, что само по себе требование о необходимости предоставления заключения органа исполнительной власти, обращённое к субъекту правотворческой инициативы, правомерно. Однако при этом правовое регулирование должно быть осуществлено таким образом, чтобы в отношении органа исполнительной власти была установлена обязанность дать заключение (положительное либо отрицательное) в любом случае.

5. Положения части 13 статьи 35 Закона 131-ФЗ, касающиеся порядка подписания и обнародования принятых нормативных правовых актов, регулируют отношения, выходящие за рамки регламентных процедур. Однако здесь же содержится и норма, касающаяся Регламента, которая гласит, что если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Данная процедура требует дополнительного регулирования в Регламенте. При этом возвращённый акт, в соответствии с положениями части 13 статьи 35 Закона 131-ФЗ, является уже

принятым, полноценным нормативным правовым актом, но ещё не вступившим в силу. Следовательно, необходимы различные процедуры для работы с проектом и принятым нормативным актом, который был отклонён полномочным органом или должностным лицом. Сроки для повторного рассмотрения отклонённого нормативного правового акта законом не установлены[7].

6. В соответствии с частью 14 статьи 35 Закона 131-ФЗ организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

В этих случаях Регламент должен предусматривать порядок избрания председателя представительного органа.

7. В соответствии с частью 2 статьи 35.1 Закона 131-ФЗ порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

Таким образом, закон позволяет урегулировать деятельность фракций в представительном органе в любом объёме: начиная от установления только общих принципов, заканчивая порядком принятия самого мелкого решения внутри фракции. Объём регулирования должен определяться целесообразностью в каждом конкретном случае. Так, например, прилагаемый модельный Регламент Думы содержит минимальное регулирование деятельности фракций, оставляя большинство вопросов внутренней деятельности на усмотрение самих фракций.

8. Пункт 4 части 4 статьи 36 Закона 131-ФЗ предоставляет Главе муниципального образования право требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Закон не содержит указания на то, что представительный орган обязан собраться по данному требованию. Однако толкование данного полномочия как рекомендательного, по нашему мнению, неверно. Это обусловлено следующим.

Во-первых, из буквального прочтения этого полномочия следует, что глава предъявляет императивное требование – созвать внеочередное заседание (закон гласит: «вправе требовать созыва…»). Если бы полномочие носило рекомендательный

характер, то смысла его указывать в законе не было бы вообще. Любое лицо, любой гражданин вправе обращаться в представительный орган с предложением о проведении заседания, однако такое предложение не влечёт необходимости созывать заседание.

Во-вторых, по общему правилу нормы права (за редким исключением) носят представительно-обязывающий характер. Это означает, что если один субъект имеет право требования, значит другой субъект имеет обязанность совершить действия (или воздержаться от действий). Поэтому, если глава муниципалитета имеет право требовать созыва внеочередного заседания, то представительный орган имеет обязанность созвать внеочередное заседание.

К слову, «созвать заседание» не означает его провести. Созванное заседание может не состояться, например, по причине отсутствия кворума.

9. Части 3 и 5 статьи 43 Закона 131-ФЗ устанавливают виды правовых актов, принимаемых представительным органом муниципального образования и его председателем.

В связи с тем, что пункт 6 части 1 статьи 44 Закона 131-ФЗ предусматривает необходимость отражения в уставе муниципального образования видов муниципальных актов, Регламент представительного органа может только повторять данные положения устава.

Указанные выше нормы закона содержат также правило определения количества голосов, необходимых для принятия правового акта. Закон гласит, что решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено Законом 131-ФЗ. Таким образом, закон устанавливает точно определённое количество голосов, необходимое для принятия нормативного акта. Муниципальными правовыми актами, в том числе Регламентом, не может быть установлено большее или меньшее количество голосов, необходимое для принятия нормативного акта.

Правильное определение вида муниципального акта имеет большое значение, поскольку от этого зависит не только требуемое количество голосов для принятия, но и необходимость опубликования принятого акта. Неопубликование нормативного акта является безусловным основанием для признания его недействующим[8]. Это особенно важно учитывая то

обстоятельство, что суды при обжаловании правовых актов самостоятельно оценивают наличие или отсутствие нормы в акте, обращая внимание в первую очередь не на форму правового акта, а на его содержание. Поэтому возможны ситуации, когда представительный орган при принятии правового акта добросовестно заблуждался в том, что акт является ненормативным, и не осуществил его официального опубликования, что явилось впоследствии основанием для признания такого акта недействующим[9].

Обилие определений понятия «муниципальный правовой акт» в Законе 131-ФЗ сильно запутывает ситуацию, поскольку каждое по-своему толкует круг вопросов, по которым должны приниматься муниципальные правовые акты. Так, части 1 и 2 статьи 7 Закона 131-ФЗ указывают на то, что муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения и по вопросам осуществления переданных государственных полномочий. Очевидно, что регулирование внутренней деятельности представительного органа (в том числе и установление регламентных процедур) не относится ни к той, ни к другой категории. Часть 1 статьи 2 Закона 131-ФЗ к перечисленным выше категориям добавляет, что муниципальные акты могут приниматься и по иным вопросам, отнесённым уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления. Такая формулировка тоже не добавляет ясности в вопросе о том, можно ли принимать Регламент в качестве муниципального правового акта, но наше положение спасает часть 3 статьи 43 Закона 131-ФЗ. Эта норма имеет прямое указание на то, что представительный орган принимает решения «по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования», поэтому недостатки определения муниципального правового акта в данном случае нивелируются, хотя окончательно и не снимаются.

10. Часть 1 статьи 46 Закона 131-ФЗ устанавливает перечень субъектов правотворческой инициативы, которые могут вносить проекты правовых актов. Несмотря на то, что данный вопрос по своей сути относится к регламентным процедурам, регулирование перечня субъектов правотворческой инициативы осуществляется, помимо указанной нормы Закона 131-ФЗ, уставом муниципального образования. Регламент представительного органа, как и в предыдущем случае, может только повторять данные положения устава.

11. Часть 2 статьи 46 Закона 131-ФЗ устанавливает, что порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, а

также перечень и форма прилагаемых к ним документов, устанавливаются нормативным правовым актом соответствующего органа или должностного лица. В случае с представительным органом муниципального образования таким нормативным актом является Регламент.

12. Статья 47 Закона 131-ФЗ определяет правила опубликования и вступления в силу принятых правовых актов. Несмотря на то, что опубликование и вступление в силу правовых актов является завершающей стадией регламентных процедур, регулирование данных вопросов осуществляется не Регламентом, а Законом 131-ФЗ и уставом муниципального образования.

При определении срока вступления правового акта в силу необходимо учитывать не только положения законодательства об отдельных правовых актах (например, положения Налогового кодекса РФ), но и правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой правотворческий орган должен определять разумный срок введения в действие нормативного акта[10]. Разумный срок – оценочная категория, разумность должна определяться как сложностью принятого акта, так и особенностями его реализации. В научной литературе указывается, что в любом случае правовой акт, который подлежит опубликованию, не должен вступать в силу ранее, чем на следующий день после его официального опубликования[11].

13. В соответствии со статьёй 15 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» коллегиальные органы местного самоуправления обеспечивают возможность присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на своих заседаниях. Присутствие указанных лиц на этих заседаниях осуществляется в соответствии с регламентами органов местного самоуправления или иными муниципальными правовыми актами.

Данная норма предусматривает обязанность представительных органов местного самоуправления организовать заседание таким образом, чтобы обеспечить гражданам возможность присутствовать. Вместе с тем, фактически такая возможность есть не всегда, (например, из-за переполненности зала не все желающие смогут попасть на заседание), однако представительный орган должен принять все возможные меры, чтобы обеспечить возможность присутствия всем желающим.

Данная норма, по нашему мнению, не запрещает

представительным органам проводить закрытые заседания в случаях, когда это необходимо для защиты прав и свобод третьих лиц (например, при рассмотрении вопросов о нарушениях правил этики) и ограничивать тем самым возможность граждан присутствовать на заседаниях. Вместе с тем, такие ограничения должны носить характер исключительных.

14. Довольно часто, в том числе и органами прокуратуры Российской Федерации, задаётся вопрос о наличии в Регламенте коррупциогенных факторов. При установлении факта наличия коррупциогенных факторов необходимо иметь в виду следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Как видно из определения, коррупциогенные факторы бывают двоякого рода: первые – относящиеся к деятельности органа публичной власти, выступающего в роли правоприменителя, вторые – относящиеся к установлению требований гражданам, реализующим свои права.

Посмотрим, могут ли, исходя из этого определения, коррупциогенные факторы находится в нормах, регулирующих регламентные процедуры.

Первое и главное в этом вопросе то, что представительный орган местного самоуправления по своей сути не является правоприменительным органом, а является органом правотворческим – это его основная задача. Регламентные процедуры имеют своей целью урегулировать именно правотворческий процесс. Без сомнения, правоприменение тоже присутствует в деятельности представительного органа, однако оно ограничено несколькими, не самыми значительными, функциями и представляет малую часть всей его деятельности. Более того, в тех случаях, когда представительный орган местного самоуправления выступает в качестве правоприменителя (например, утверждение состава избирательной комиссии муниципального образования, принятие решения о соответствии вопросов, выносимых на референдум, действующему законодательству, решение о досрочном

прекращении полномочий депутата и т. п.) сроки, основания и другие условия для принятия правоприменительных решений находятся вне рамок регламентных процедур, чаще всего предписаны федеральным законом (во всяком случае в отношении приведённых выше примеров это так). Соответственно, если коррупциогенные факторы и могут иметь место, то их нужно искать в нормах материального права, устанавливающих порядок и основания принятия соответствующих правоприменительных решений.

Во-вторых, коррупциогенные факторы, как следует из приведённого выше определения, предполагают наличие именно административной процедуры[12], как разновидности процедуры правоприменительной. Однако представительный орган, как уже говорилось, реализует не административные, а правотворческие процедуры. О том, что антикоррупционная экспертиза имеет своей целью, в первую очередь, деятельность органов исполнительной власти в их взаимоотношениях с гражданами и организациями, говорят и сами разработчики методики антикоррупционной экспертизы[13].

Таким образом, к нормам, регулирующим регламентные процедуры антикоррупционная методика не должна применяться.

Более того, антикоррупционную методику невозможно и чисто практически применить к регламентным процедурам в силу их специфики. К примеру, на практике никаким образом невозможно установить сроки принятия нормативного правового акта, поскольку всю совокупность принимаемых решений невозможно классифицировать по сложности разработки; более того, время прохождения проекта зачастую зависит не столько от сложности, сколько от сложившейся политической обстановки, которую учесть не представляется возможным в принципе. Тем более невозможно ограничить широту дискреционных полномочий представительного органа, который должен формулировать нормы, исходя из принципов целесообразности, а не принимать какие-то унифицированные решения.

15. Как уже говорилось, несоблюдение самой по себе процедуры принятия правового акта – одно из оснований для признания правового акта, принятого представительным органом, недействующим. Однако судебная практика подчёркивает, что суду необходимо проверять, были ли нарушены *существенные* положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру принятия актов данного вида[14]. Таким образом, доказыванию в суде будет подлежать не только сам факт нарушения, но и его существенность, в том числе, с учётом положений процессуального законодательства, нарушение прав и

законных интересов. При этом основаниями для признания принятых правовых актов недействующими могут являться как нарушения собственно регламентных процедур[15], так и нарушения особых требований к порядку принятия отдельных категорий правовых актов, установленных действующим законодательством[16].

16. В октябре 2015 года статья 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» была дополнена частью 4.1., в соответствии с которой депутаты представительного органа обязаны сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта. До ноября 2015 года такая обязанность была установлена для лиц, замещающих должности на постоянной основе, а с указанной даты – для всех лиц, замещающих муниципальные должности.

Эта норма для нас интересна тем, что при определённых обстоятельствах она может оказать влияние на регламентные процедуры. Как известно, депутатская деятельность для многих является не основной, поэтому на практике возможны ситуации, когда, например, депутат, являющийся бизнесменом, вынужден будет принимать участие в обсуждении вопроса, затрагивающего его деловую сферу. В таком случае у него возникнет конфликт интересов.

Порядок действий закон не устанавливает, указывая лишь, что предотвращение или урегулирование конфликта может состоять в изменении должностного или служебного положения лица путём отвода или самоотвода, а также в отказе от выгоды, явившейся причиной конфликта интересов (части 4, 5 статьи 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). В остальном действия передаются на уровень «нормативных правовых актов Российской Федерации». Статья 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в отличие от прочего законодательства, полагает под этим понятием нормативные акты всех трёх уровней: федерального, субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. При этом в понятие «нормативного акта» включена более широкая категория «правовой акт», что, конечно же, является грубой ошибкой. Вместе с тем, мы всё же можем понять волю законодателя, которая заключается в том, что алгоритм действий депутата в случае возникновения конфликта интересов может быть

предусмотрен и муниципальными нормативными актами.

Поскольку основной деятельностью депутата в представительном органе является принятие решения путём голосования, представляется, что конфликт интересов в таких случаях должен предотвращаться путём отказа депутата в обсуждении и голосовании по вопросу. Нормы, регламентирующие порядок такого отказа, могут быть прописаны как в Регламенте, так и в отдельных актах, посвящённых борьбе с коррупцией.

В этом вопросе представляют интерес положения Европейского кодекса поведения для местных и региональных выборных представителей[17], который более широко толкует конфликт интересов, в том числе устанавливает ограничения на «предоставление льгот» и запрет на «осуществление власти в своих интересах». Приведём эти положения полностью:

«Запрет на предоставление льгот.

Выборные представители не выполняют своих функций и не используют своих должностных прерогатив в частных интересах отдельных лиц или групп лиц с целью извлечения из этого прямой или косвенной личной выгоды.

Запрет на осуществление властных полномочий в своих интересах

Выборные представители не выполняют своих функций и не используют своих должностных прерогатив в своих собственных прямых или косвенных частных или личных интересах.

Конфликт интересов

Когда выборные представители имеют прямые или косвенные личные интересы в делах, рассматриваемых в местных или региональных советах или исполнительных органах, они обязаны заявить о наличии таких интересов до проведения обсуждения и голосования.

Выборные представители воздерживаются от любого участия в обсуждении или голосовании по вопросу, в котором у них есть прямая или косвенная личная заинтересованность».

Как показывает практика, проект, в который включены указанные выше положения, не имеет больших шансов быть принятым. Вместе с тем, приведённые положения имеют действительно большой этический потенциал, более того, будучи включенными в текст нормативного акта, будут способствовать повышению доверия населения к представительному органу местного самоуправления. В заключение по этому вопросу приведём мнение специалиста по парламентским процедурам Генри Роберта, который ещё в начале XX века писал, что «существует правило: никто не вправе участвовать в голосовании

по вопросу, в котором он лично или материально заинтересован. Это не означает, однако, что запрещается голосовать за себя на выборах на должность, в члены комитета и т. п. Аналогично, даже при наличии финансовой или иной материальной заинтересованности, можно принимать участие в голосовании по предложению, внесённому совместно с другими членами организации (например, по резолюции об увеличении выплат всем членам собрания)»[18].

§ 3. Основы регламентных процедур

1. В научной литературе высказывались разные позиции на существо Регламента представительного органа. Суть споров сводилась к различному пониманию круга регулируемых Регламентом отношений: должен ли этот акт содержать только процедурные вопросы или может регулировать и правоотношения, связанные со статусом представительного органа[19]. Ответ на этот вопрос влёк за собой соответствующий выбор формы правового акта (закон или постановление). Однако для представительного органа местного самоуправления этот спор не имеет принципиального значения, поскольку Закон 131-ФЗ делит муниципальные правовые акты по форме на нормативные и ненормативные. Таким образом, Регламент должен приниматься в виде нормативного правового акта, в соответствии с уставом муниципального образования.

2. Основными «действующими лицами» в регламентных процедурах являются следующие.

2.1. Общее собрание депутатов. Общее собрание проводится в виде заседаний, которые, в свою очередь, группируются в сессии. Именно общее собрание принимает окончательные решения по вопросам, входящим в компетенцию Думы.

2.2. Комитеты Думы. Основная задача комитетов – подготовка проектов правовых актов и других вопросов для рассмотрения на заседании представительного органа. Вместе с тем, комитеты могут самостоятельно, без поручения представительного органа, разрабатывать те или иные вопросы. Для более детальной проработки конкретных вопросов, находящихся на рассмотрении, представительный орган вправе создавать временные комиссии, которые, в отличие от комитетов, как правило, создаются на определённый срок для решения конкретного вопроса.

2.3. Председатель представительного органа. Как справедливо указывается в литературе, «долг председательствующего – стоять на страже правил и процедур собрания и проводить их в жизнь без задержек и споров»[20]. Вместе с тем председатель, являясь «первым среди равных», обладает бóльшим политическим весом, чем другие депутаты, поскольку имеет организационные полномочия, необходимые для реализации возложенной на него функции по организации деятельности представительного органа муниципального образования (часть 14 статьи 35 Закона 131-ФЗ). Объём полномочий председателя регулируется самим представительным

органом самостоятельно, в зависимости от сложившихся между депутатами отношений. Например, приведённый в приложении модельный Регламент исходит из того, что именно председатель решает, куда направить внесённый проект – сразу на заседание представительного органа или в комитет для предварительной работы. Однако представительный орган может решить, что внесённые проекты сразу включаются в повестку заседания для решения вопроса о целесообразности их рассмотрения, таким образом исключив данное право из компетенции председательствующего.

Представительный орган вправе выбрать заместителей председателя, которые будут исполнять функции председателя в случае его отсутствия.

Закон № 131 –ФЗ содержит такое понятие, как «депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования». К данным субъектам отнесены председатель представительного органа, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), а также депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования (статья 2 Закона № 131-ФЗ). Эта категория была введена в 2015 году в связи с очередным ужесточением антикоррупционного законодательства, в связи с чем для указанных субъектов установлены определённые ограничения.

При применении данной нормы на практике возникают некоторые вопросы. В нашем случае представляет интерес проблема, связанная с тем, что федеральный законодатель в определении указал только два названия: «комиссия» и «комитет» для структурных подразделений представительного органа. В случае несовпадения названий (а такое бывает часто, так как никакой унифицированной формы нет), возникает вопрос – занимает ли депутат «должность в представительном органе муниципального образования», если он является, скажем, «председателем рабочей группы»? Представляется, что в данном случае нужно исходить из сути созданной «рабочей группы» и учитывать, что данное требование корреспондирует антикоррупционным ограничениям. Поэтому, если председатель «рабочей группы» обладает каким-то организационными или распорядительными функциями, позволяющими участвовать в осуществлении полномочий представительного органа, то такое лицо должно признаваться лицом, замещающим «должность в представительном органе муниципального образования». Однако

в регламентах представительных органов предпочтительно пользоваться названиями «комиссия» и «комитет», чтобы избежать ненужных вопросов.

3. Регламентные процедуры.

3.1. Как уже отмечалось выше, основная регламентная процедура – это процедура правотворческого процесса, процедура принятия нормативного правового акта. Данная процедура также может быть разделена на два вида: основная процедура принятия и дополнительная[21]. Основная процедура – это непосредственная работа с проектом правового акта, дополнительная – работа с правовым актом, который был отклонён компетентным органом.

По сложившейся практике, в ходе основной процедуры представительный орган трижды рассматривает проект нормативного акта, каждое рассмотрение имеет свои цели и процедурные особенности.

Так, при принятии к рассмотрению представительный орган принципиально оценивает необходимость работы с таким проектом, нужен ли он вообще. Если на данной стадии депутаты высказались против работы с проектом, то проект возвращается субъекту правотворческой инициативы.

Если проект принят к рассмотрению, он направляется в комитет для работы. Комитет может доработать проект в любом объёме, принимая предложения от любых заинтересованных лиц. Основные изменения в проекте происходят именно на этой стадии, отрабатывается концепция проекта, его основные положения. Доработанный проект передаётся на рассмотрение представительного органа, который, в случае согласия с такой доработкой, принимает проект в первом чтении.

После принятия в первом чтении происходит «финальная шлифовка» проекта с помощью поправок. Круг лиц, которые могут подавать поправки, ограничен субъектами правотворческой инициативы. К поправкам обычно предъявляются определённые требования – а) они должны быть письменными, б) должны точно указывать, что и в какой элемент проекта вносится и в) должны иметь письменное обоснование. Принятие поправок относится к компетенции общего собрания. Таким требования обусловлены тем фактом, что принятия во втором чтении является окончательным, в результате чего необходимо чёткое понимание того, какие именно формулировки приняты представительным органом.

Дополнительная процедура работы с принятым нормативным актом заключается в том, что основная доработка проекта происходит в комитете, на заседание выносится новая редакция

нормативного акта либо предложение о его одобрении или отмене. При этом, например, в прилагаемом модельном Регламенте используется понятие «отмена принятого нормативного акта» вместо обычного понятия «признание утратившим силу», поскольку акт, возвращённый представительном органу главой муниципального образования либо территориальным органом уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований, не вступил в силу, следовательно, и признать его утратившим силу невозможно.

3.2. К иным регламентным процедурам относятся: избрание и прекращение полномочий Председателя Думы, заместителей Председателя Думы; обращение и запрос депутатов; официальное толкование правовых актов Думы; проведение депутатских слушаний. В случаях, если глава муниципального образования либо глава местной администрации избираются представительным органом, такие процедуры также относятся к «иным», несмотря на их важное практическое значение.

3.3. Сроки регламентных процедур.

К срокам регламентных процедур относятся положения как ускоряющие процесс, так и замедляющие его.

Сроки, ускоряющие регламентные процедуры, устанавливаются лишь в самых крайних случаях, что объясняется сложностью правотворческого процесса, его творческим характером, необходимостью дать представительному органу возможность изучить предмет правового регулирования. В научной литературе признаётся, что установление ограниченных сроков в правотворчестве негативно влияет на качество принимаемого акта и порождает конфликты между лицами, принимающими участие в разработке правового акта[22].

К нормам, ускоряющим регламентные процедуры, относится, например, часть 1 статьи 73 Закона 131-ФЗ, которая предписывает изменить либо отменить нормативный акт, признанный судом противоречащим закону, в течение трёх месяцев. За нарушение данного срока предусмотрена ответственность представительного органа в виде роспуска. Часть 2 статьи 45 Закона 131-ФЗ устанавливает сроки для подготовки и принятия правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на референдуме. Сроки регламентных процедур могут быть установлены и муниципальными правовыми актами в необходимых случаях.

При этом сроки могут использоваться не только для ускорения процесса, но и для замедления, затягивания регламентных процедур, вплоть до полной их остановки.

Например, для фактической остановки процедуры может использоваться т. н. «отсрочка рассмотрения вопроса на неограниченное время»[23], либо указание на то, что в случае не рассмотрения вопроса представительным органом в определённый срок, вопрос считается отклонённым.

Само по себе установление сроков может быть использовано как для достижения общественно полезных целей (оперативность решения вопросов, например), так и для достижения общественно вредных целей, например для фактического отказа от решения вопроса путём его постоянной отсрочки[24].

4. Заседание представительного органа.

4.1. Общий порядок рассмотрения вопросов.

Схема заседания представительного органа укладывается в простую модель:

– утверждение перечня рассматриваемых вопросов;

– рассмотрение вопросов по существу;

– окончание заседания (с возможностью рассмотрения второстепенных вопросов, реплик, выступлений).

Рассмотрение вопроса по существу также имеет свою простую структуру:

– доклад;

– вопросы докладчику;

– прения (обмен мнениями);

– корректировка вынесенного на обсуждение решения (при необходимости);

– принятие решения.

Отдельно необходимо отметить, что такая стадия, как «доклад» не имеет практического значения, поскольку обычно депутаты знают вопрос и имеют по нему свою точку зрения ещё до начала заседания, а потому пересказывание сути проблемы не нужно. Те же, кто не знает и не интересуется вопросом, не будут слушать доклад в любом случае. Таким образом, в процедуру рассмотрения вопроса доклад может быть включен как факультативная стадия – докладчик может выступить, если кто либо из депутатов настаивает на выступлении.

Регламентные процедуры, как уже подчёркивалось, должны быть сориентированы на указанные выше схемы поведения таким образом, чтобы следование им обеспечивалось мнением большинства, при этом любой из предусмотренных Регламентом вариантов поведения давал бы чёткий и однозначный ответ о дальнейшем прохождении процедуры.

4.2. Виды внесённых предложений.

В ходе рассмотрения вопросов по существу могут вноситься множество предложений и председательствующий должен уметь

их классифицировать и «сортировать» по ходу заседания. Классификация предложений облегчается, если председательствующий держит в уме схему рассмотрения вопроса, изложенную в предыдущем пункте. Тогда становится понятна роль и место каждого внесённого предложения.

Главное предложение – это предложение по сути рассматриваемого вопроса (т. е. принять или отклонить проект, принять решение, не связанное с рассмотрением нормативного акта и т. д.). Все остальные носят характер второстепенных и рассматриваются на соответствующей стадии[25].

В качестве примера можно привести такую достаточно распространённую ситуацию. Рассматривается проект нормативного акта, внесённый комитетом с рекомендацией принять в целом. В ходе прений первый выступающий депутат предложил отклонить проект, следующий выступающий считает, что проект нужно принять. Когда дело доходит до стадии голосования, первый выступающий настаивает на том, что первым на голосование нужно ставить его предложение «отклонить проект», поскольку оно было внесено раньше всех и предложения необходимо ставить на голосование в порядке поступления. Однако такое заявление следует игнорировать по одной простой причине – главное предложение, внесённое на рассмотрение представительного органа, – это предложение о принятии проекта нормативного акта в целом и выступления в прениях с предложениями об отклонении или принятии внесённого акта – это не более чем выражение мнения по мотивам голосования, агитация за или против принятия нормативного акта. Таким образом, вопрос о том, будет ли отклонён нормативный акт, разрешится после того, как депутаты проголосуют по проекту нормативного акта: если проект не наберёт необходимого количества голосов, он будет считаться отклонённым и вернётся в комитет для дальнейшей работы или будет возвращён разработчику (в зависимости от установленной процедуры). От этой ситуации необходимо отличать случаи, когда рассматривается вопрос об отклонении проекта, то есть проект был сразу внесён с рекомендацией отклонить и именно вопрос отклонения является центральным.

5. Нормы обычного права.

Сколь бы разветвлены и сложны ни были процедуры, урегулированные Регламентом, невозможно прописать правила для всех возникающих в ходе работы ситуаций. В таких случаях лакуны восполняются нормами обычного права, то есть такими правилами поведения, которые сложились в результате неоднократного повторения и общее мнение считает их

правилами, которым необходимо следовать[26]. Например, правило о постановке на голосование предложений в порядке их поступления, упомянутое в предыдущем пункте, обычно в Регламентах не отражается и относится к обычаям представительного органа. При этом данное правило может иметь более или менее разветвлённую систему исключений, например, исключение может состоять в том, что предложения лиц, не являющихся депутатами не обладают таким приоритетом (например, если первое предложение внёс представитель местной администрации, второе – депутат, третье также депутат, то сложившийся обычай может предписывать ставить на голосование сначала предложение первого депутата, затем второго и только после этого предложение представителя администрации).

Таким образом, при определении пределов правового регулирования нормами писанного права необходимо, в зависимости от конкретной ситуации, установить тот предел, за которым регулирование отношений нормами Регламента нецелесообразно.

При установлении и изменении обычаев следует помнить, что нормы обычного права – это такие же правовые нормы, как и нормы писанного права и их нельзя менять произвольно, в зависимости от желания председательствующего. Для изменения обычая должно быть веское основание, а волюнтаристские действия с обоснованием, что «в Регламенте этого нет, поэтому поступаю как хочу», могут вызвать справедливое негодование тех лиц, против которых такое изменение направлено. Теоретически такие действия могут привести и к утрате председательствующим доверия со стороны депутатов с последующим отстранением от должности (если речь идёт о председателе представительного органа, избранном депутатами).

6. Общее согласие.

«Собранию легче работать, – пишет Г.Роберт, – если при обсуждении рутинных или маловажных дел удаётся избегать точного следования процедурам внесения формальных предложений и голосования.

Председатель вправе считать, что имеется общее согласие, если никто не выступает с возражениями»[27].

Несмотря на важность соблюдения регламентных процедур, следование им не всегда практически необходимо, поскольку при наличии общего согласия по тому или иному вопросу точное следование процедуре только усложняет процесс (бывает даже, что к концу всей процедуры общее согласие уже исчезает). Поэтому на практике необходимо отделять положения

Регламента, которые являются существенными и нарушение которых может повлечь судебное признание принятого акта незаконным, и иные процедурные правила, которыми можно пренебречь в случае достижения общего согласия. «С общего (единодушного, молчаливого и т. п.) согласия присутствующих собрание может вершить дела, не слишком обращая внимание на правила процедуры. Эти правила изобретены прежде всего для защиты прав меньшинства, но если таковое отсутствует, нет смысла их строго придерживаться, за исключением тех случаев, когда возникает необходимость в защите прав отсутствующих членов ассамблеи или права на проведение тайного голосования»[28].

В качестве одного из наиболее распространённых примеров нарушения незначительных правил можно привести правила формулирования поправок. Часто субъект поправки забывает написать обоснование или указание на то, что это поправка (если проект проходит сразу несколько стадий правотворческой процедуры, то такое указание необходимо для определения стадии рассмотрения этого предложения). Если никто из депутатов не возражает против рассмотрения поправки по существу в таком виде, то подобные нарушения Регламента являются несущественными. Если же инициатор поправки не указал текст, который требуется внести или не указал структурную единицу проекта, в который нужно внести текст, то такие нарушения следует считать существенными, поскольку после голосования, при внесении поправок в структуру текста, воля представительного органа может быть искажена исполнителем, который, чаще всего не будучи сам депутатом, начнёт самостоятельно формулировать вносимый текст или место, куда этот текст необходимо помещать. Другой распространённый пример приводится Г.Робертом:

> «Предположим, например, что собрание уже принято двухминутный регламент выступлений, но чья-то речь оказалась настолько интересной, что присутствующие единодушно желают её продолжения и по истечении установленного времени. В этом случае председатель, не ожидая формального предложения о продлении регламента, может счесть очевидным желание собрания увеличить время только этого выступления и разрешить оратору продолжать. Председатель может также объявить собранию, что при отсутствии возражений со стороны присутствующих, этот оратор получит ещё две минуты или какое-то другое дополнительное время»[29].

§ 4. Модельный Регламент представительного органа местного самоуправления

Прежде всего, скажем пару слов об особенностях приведённого ниже модельного Регламента.

1. Модельный Регламент исходит из деления принимаемых представительным органом правовых актов на Решения (нормативный акт, оформленный в виде отдельного документа), Постановления (ненормативный акт, оформленный в виде отдельного документа) и решения по процедурным вопросам (нормативные или ненормативные акты, не оформленные в виде отдельного документа). Следует отметить, что часть 3 статьи 43 Закона 131-ФЗ даёт только указание на то, что представительным органом принимаются «решения», не указывая их наименований. В связи с этим данная часть Регламента может быть изменена в любом объёме в зависимости от установившейся практики и положений устава муниципального образования.

2. Модельный Регламент исходит из системы органов местного самоуправления, при которой выборный глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. В случае, если система органов местного самоуправления, установленная уставом муниципального образования, является иной, следует внести изменения в статью 4, 34 Регламента, а также дополнительный параграф в главу о рассмотрении вопросов, не связанных с принятием нормативного акта. Возможны редакционные изменения и в другие положения, необходимость которых зависит от конкретного положения органов местного самоуправления, установленного уставом муниципального образования.

3. Председатель представительного органа избирается только на первом заседании представительного органа нового созыва. В том случае, если при избрании Председателя компромисса достичь не удалось, необходимо в первом заседании объявить перерыв. Продолжение заседания после перерыва может быть назначено и на другой день.

4. Перечень комитетов в модельном Регламенте остаётся открытым, его необходимо дополнять в зависимости от фактической ситуации. Однако комитет по регламенту в нём указан, поскольку в модельном Регламенте он имеет большое значение для организации работы: данный комитет регистрирует

фракции в Думе, рассматривает жалобы на нарушения Регламента, председатель комитета толкует Регламент в ходе заседаний. Следует обратить внимание, что комитет по регламенту образуется автоматически, с момента избрания Председателя представительного органа. Часть членов являются членами комитета по регламенту по должности, однако членами этого комитета могут являться и другие депутаты, которые избираются туда в общем порядке.

Необходимо отметить такую особенность модельного Регламента – в соответствии с частью 5 статьи 9 Председатель представительного органа не может быть членом иного комитета, за исключением комитета по регламенту. Эта норма основана на особом положении Председателя, задача которого – организовать процесс, оставаясь как можно более беспристрастным. Вместе с тем, это положение может быть с лёгкостью исключено из модельного Регламента.

5. Статья 19 модельного Регламента предполагает пояснительную записку в качестве одного из документов, направляемых вместе с проектом правового акта. Следует отметить важность обоснования принятия правового акта, поскольку в практике имеют место случаи, когда суды признавали незаконным принятие или отмену ненормативного акта в случае, если отсутствовало обоснование подобных действий[30].

6. В соответствии со статьёй 19 модельного Регламента в составе документов, предоставляемых с проектом правового акта, упоминаются и «иные документы». Обязанность предоставления иных документов может быть установлена федеральным законодательством: например, при внесении проекта генерального плана обязательным приложением к нему должны быть протоколы публичных слушаний (часть 12 статьи 24 Градостроительного кодекса РФ), вместе с проектом бюджета вносятся документы, перечень которых установлен статьёй 184.2 Бюджетного кодекса РФ и т. д. Дополнительный перечень может быть установлен и самим представительным органом в случае, если такая необходимость существует: например, при присвоении почётных званий, награждении есть необходимость в предоставлении сведений о заслугах и т. п.

7. Раздел модельного Регламента, касающийся правил юридической техники, может быть изменён в зависимости от сложившейся практики в том или ином органе местного самоуправления и даже может быть вовсе исключен.

8. Основным видом голосования в модельном Регламенте является открытое голосование с использованием

автоматизированной системы подсчёта голосов. Все остальные виды голосований применяются в случаях, если это установлено решениями представительного органа. Вопрос о применении заочного голосования в настоящее время окончательно не решён, однако, учитывая позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную им в постановлении от 20.07.1999 № 12-п, исключать подобную возможность нельзя. В частности, Конституционный Суд отметил, что «принцип личного участия депутата в голосовании не исключает того, чтобы на случай таких обстоятельств, как чрезвычайные обстоятельства на местах, болезнь, направление в командировку, необходимую для выполнения функций палаты, и других обстоятельств экстраординарного характера в Регламенте Государственной Думы была закреплена процедура передачи депутатом своего голоса другому депутату с указанием, как им распорядиться при голосовании»[31].

9. Некоторую сложность могут вызвать положения статей 31, 32 модельного Регламента (о необходимости голосования каждой внесённой поправки), в случаях, когда в представительный орган внесены две идентичные поправки, имеющие лишь мелкие различия. Чаще всего это делается в том случае, если первый раз поправка не была принята и автор желает ещё раз вернуться к голосованию по ней. Представляется, что в таком случае следует признавать данные действия злоупотреблением правом на внесение поправок и отказывать в голосовании на основании того, что данная поправка уже была проголосована.

К злоупотреблению правом внесения поправок относятся и внесение т. н. «неуместных поправок». Г. Роберт перечисляет некоторые виды таких поправок: «поправка не связанная по существу с тем вопросом, к которому она предлагается, считается неправомочной. Точно так же неуместна поправка, превращающая итоги положительного голосования по исправленному вопросу в эквивалент отрицательного голосования по исходному вопросу; иначе говоря, поправка не может фактически аннулировать тот вопрос, в связи с которым она вносится. Вот список других запрещаемых процедурой поправок: поправка, аналогичная вопросу, уже решенному собранием на той же сессии; поправка, меняющая форму другой поправки или всего предложения; поправка… вставляющая либо вычеркивающая другие слова таким образом, что в итоге перед собранием не остаётся никакого рационального предложения; наконец, неправомочны нелепые и фривольные поправки»[32]. При этом, «даже если устав и правила организации не содержат формальных запретов против недопустимого использования парламентских свобод, каждая

совещательная ассамблея имеет естественное право защищать себя от некорректных действий своих отдельных членов»[33].

Запрет на злоупотребление правами в целом содержится в части 3 статьи 1 модельного Регламента.

10. В заключение скажем, что в основу модельного Регламента положен реально существующий документ – Регламент Омского городского Совета, который также был разработан автором настоящей монографии. Регламент Омского городского Совета успешно действует с 2006 года и опробован на многочисленных заседаниях, в том числе и в «боевых условиях», когда его положения подвергались атакам противоборствующих сторон.

Регламент думы

Раздел 1. Общие положения

Статья 1. Общие положения

1. Дума является представительным органом муниципального образования _____.

2. Деятельность Думы основывается на принципах:

1) защиты прав, свобод и законных интересов населения муниципального образования _____;

2) законности и гласности;

3) самостоятельности и ответственности;

4) коллегиального, свободного обсуждения и решения вопросов.

3. Дума в целом, депутат Думы, иное лицо не вправе злоупотреблять своими правами, в том числе и теми, которые предоставлены настоящим Регламентом.

Статья 2. Гласность в деятельности Думы

1. Дума осуществляет свою деятельность гласно. Проект повестки заседания Думы и проекты повесток заседаний комитетов Думы не позднее чем за два дня до начала заседания публикуются на официальном сайте Думы. Результаты рассмотрения вопросов на заседаниях Думы и комитетов Думы публикуются на официальном сайте Думы не позднее трех дней после заседания.

Если на заседании Думы проводилось поименное голосование, то результаты голосования с указанием позиций депутатов публикуются не позднее трех дней после заседания на официальном сайте Думы.

Перечень информации о деятельности Думы, подлежащий размещению на официальном сайте, утверждается Председателем Думы в соответствии с действующим законодательством. Председатель Думы осуществляет полномочия по организации доступа к информации о деятельности Думы в соответствии с действующим законодательством.

2. На заседаниях временных комиссий и комитетов Думы, на заседаниях Думы вправе присутствовать граждане, представители средств массовой информации, другие лица. Порядок доступа на заседания определяется настоящим Регламентом, правовым актом Председателя Думы.

Статья 3. Правовые акты Думы

1. Дума по вопросам, отнесенным к её компетенции действующим законодательством, принимает Решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также Постановления, носящие индивидуальный правовой характер и обязательные для лиц, в отношении которых такие Постановления создают права и обязанности.

2. По вопросам организации своей деятельности Дума принимает Решения, носящие нормативный характер, а также Постановления, носящие индивидуальный правовой характер.

3. В форме Постановлений издаются также акты толкования и правовые акты резолютивного характера (резолюции, заявления, обращения).

4. По вопросам ведения заседания и другим процедурным вопросам, принимаемым в ходе заседания Думы, принимаются решения по процедурным вопросам, если иное не установлено настоящим Регламентом. Решения по процедурным вопросам в виде отдельного письменного акта не оформляются.

Принятие нового решения по процедурным вопросам по какому-либо вопросу не требует отмены предыдущих решений. В случае противоречия решений по процедурным вопросам применяется то, которое принято позже. Вновь принятое решение по процедурным вопросам не отменяет действия тех положений предыдущих решений по этим вопросам, которые не противоречат новому.

5. Решения Думы принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов Думы, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

7. Постановления, решения по процедурным вопросам принимаются большинством голосов от числа депутатов, присутствующих на заседании Думы, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством, Решениями Думы.

8. Постановления о принятии Решения к рассмотрению и в первом чтении, Постановления о снятии проекта нормативного правового акта с рассмотрения, а также решения по процедурным вопросам по голосованию замечаний и предложений, поправок к проектам Решений Думы принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов Думы.

Раздел 2. Внутреннее устройство думы

Глава 1. Председатель думы и его заместители, фракции думы

Статья 4. Председатель Думы

1. Председатель Думы избирается на срок полномочий Думы из числа депутатов тайным голосованием в соответствии с настоящим Регламентом.

2. Председатель Думы осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

Статья 5. Полномочия Председателя Думы

Председатель Думы осуществляет следующие должностные полномочия:

1) председательствует и ведет заседания Думы;

2) систематически информирует Думу о выполнении решений и поручений Думы, данных Председателю;

3) возглавляет комитет Думы по регламенту и вопросам организации работы Думы и организует его деятельность;

4) является официальным представителем Думы в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественностью (в том числе со средствами массовой информации) и международными организациями;

5) способствует сотрудничеству и сближению позиций депутатов Думы по рассматриваемым вопросам, принимает меры к достижению по ним взаимосогласованных решений, при необходимости организует проведение консультаций с фракциями, отдельными депутатами в целях преодоления разногласий и разрешения других вопросов;

6) принимает меры для соблюдения действующего законодательства в деятельности Думы;

7) осуществляет руководство аппаратом Думы;

8) издает Постановления и Распоряжения по вопросам организации деятельности Думы;

9) организует прием граждан, рассматривает обращения граждан;

10) в соответствии с действующим законодательством, правовыми актами Думы осуществляет иные права и обязанности.

Статья 6. Заместители Председателя Думы

1. Дума избирает первого заместителя Председателя Думы и заместителя Председателя Думы (далее также – заместители Председателя Думы).

2. Заместители Председателя Думы избираются тайным голосованием из числа депутатов Думы в соответствии с настоящим Регламентом.

3. Заместители Председателя Думы осуществляют свои полномочия в соответствии с распределением обязанностей, установленным Председателем Думы, настоящим Регламентом. Заместители Председателя Думы являются заместителями председателя комитета Думы по регламенту и вопросам организации работы Думы.

4. В случае отсутствия Председателя Думы или невозможности выполнения им своих обязанностей его функции выполняет первый заместитель Председателя Думы. В случае отсутствия Председателя Думы и первого заместителя Председателя Думы функции Председателя Думы исполняет заместитель Председателя Думы. В случае отсутствия первого заместителя Председателя Думы его обязанности исполняет заместитель Председателя Думы.

Статья 7. Депутатские объединения (фракции) Думы

1. Во фракцию Думы (далее также – фракция) входят депутаты Думы в соответствии с положениями, установленными законодательством о местном самоуправлении.

2. Порядок деятельности фракций устанавливается действующим законодательством и настоящим Регламентом.

3. Фракция направляет в комитет Думы по регламенту и вопросам организации работы Думы либо во временную комиссию по организации работы Думы уведомление об образовании фракции Думы.

В уведомлении указывается:

1) фамилии, имена, отчества депутатов Думы – членов фракции;

2) фамилия, имя, отчество руководителя фракции;

3) фамилии, имена, отчества депутатов Думы, которые

являются полномочными представителями фракции и вправе от имени фракции подписывать документы, выступать на заседаниях Думы, комитетов, временных комиссий, на других официальных мероприятиях, проводимых Думой.

Об изменении указанной выше информации фракция уведомляет комитет Думы по регламенту и вопросам организации работы Думы либо временную комиссию по организации работы Думы.

Фракция вправе ограничить компетенцию лиц, указанных в пункте 3 настоящей части, для чего предоставляет в комитет Думы по регламенту и вопросам организации работы Думы либо временю комиссию по организации работы Думы уведомление руководителя фракции, в котором указываются ограничения компетенции указанных лиц.

4. Фракция вправе пользоваться правами, предоставленными ей настоящим Регламентом, со дня, следующего за днем получения комитетом Думы по регламенту и вопросам организации работы Думы либо временной комиссией по организации работы Думы уведомления об образовании фракции Думы, в котором указана вся информация, предусмотренная абзацем вторым части 3 настоящей статьи.

5. Фракция обязана избрать руководителя фракции.

Решения фракции принимаются большинством голосов от числа членов фракции. Фракция вправе определить перечень вопросов, решение которых требует большего количества голосов, а также вправе определить перечень вопросов, по которым решение принимается единолично руководитель фракции либо иными членами фракции.

В остальном деятельность фракции регулируется ею самостоятельно.

Нарушения в деятельности фракции не являются основанием для отмены принятых решений Думы, комитета, временной комиссии.

6. Деятельность фракции прекращается в соответствии с федеральным законодательством.

Глава 2. Комитеты и временные комиссии

Статья 8. Комитеты Думы

1. Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Думы, а также для контроля за их исполнением Дума избирает из числа депутатов комитеты

Думы (далее – комитеты).

2. Комитеты образуются после избрания Председателя Думы и его заместителей.

3. В Думе могут образовываться следующие комитеты:
1)_____;

2) _____;

…

N) по регламенту и вопросам организации работы Думы.

4. Вопросы распределяются между комитетами в соответствии с Решениями Думы и направлениями их деятельности. Предложения о распределении вопросов между комитетами вносятся Председателем Думы. Председатель Думы по согласованию с председателями соответствующих комитетов вправе передать вопрос из одного комитета в другой.

5. Решения комитетов носят для Думы рекомендательный характер.

Статья 9. Формирование состава комитета

1. Комитеты образуются на срок полномочий Думы соответствующего созыва. В течение срока полномочий Дума вправе изменять состав комитетов.

2. Кандидатуры членов комитета выдвигаются фракциями Думы, а также депутатами Думы, в том числе в порядке самовыдвижения. Кандидатуры могут быть выдвинуты как в общем порядке для внесения вопросов на заседание Думы, так и непосредственно на заседании Думы при рассмотрении вопроса о составе комитета.

3. Депутат избирается в состав комитета на заседании Думы большинством голосов от присутствующих на заседании депутатов. Голосование производится по каждой кандидатуре отдельно, если Думой не принято иное решение.

Если до голосования депутат снял свою кандидатуру, голосование по ней не производится.

5. Председатель Думы не может быть избран членом комитета, за исключением комитета по регламенту и вопросам организации работы Думы.

6. Депутат, являющийся членом комитета, обязан присутствовать на всех его заседаниях. В том случае, если депутат два и более раза в течение одной сессии без уважительных причин отсутствует на заседаниях комитета, председатель комитета вправе вынести на обсуждение комитета вопрос об обращении к Думе об исключении данного депутата из

состава комитета.

В случае невозможности принять участие в заседании комитета депутат сообщает об этом председателю комитета, а в случае его отсутствия – заместителю председателя комитета.

Депутат Думы, собирающийся покинуть заседание комитета, извещает об этом председательствующего.

7. Дума вправе по собственной инициативе исключить депутата из состава комитета, в том числе и расформировать весь состав комитета.

8. Особенности формирования состава комитета по регламенту и вопросам организации работы Думы определяются статьей 15 настоящего Регламента.

Статья 10. Выборы и освобождение от полномочий председателя и заместителя председателя комитета

1. Депутат избирается на должность председателя комитета, заместителя председателя комитета Думой.

2. Члены комитета избирают из своего состава кандидатуру председателя комитета и заместителя председателя комитета. По решению комитета может быть избрано два заместителя председателя комитета.

3. Председатель комитета, заместитель председателя комитета начинает исполнять свои обязанности с момента вступления в силу соответствующего Постановления Думы.

4. Решение об освобождении депутата от полномочий председателя комитета либо заместителя председателя комитета принимается Думой.

5. Председатель комитета, заместитель председателя комитета вправе добровольно сложить с себя полномочия, о чем направляет заявление на заседание Думы.

Если Дума в течение одного месяца не приняла решение о прекращении полномочий лица, исполняющего обязанности председателя комитета, заместителя председателя комитета, то это лицо вправе через один месяц после направления заявления прекратить осуществление своих полномочий.

Статья 11. Полномочия председателя комитета

1. Председатель комитета:

1) ведет заседания комитета;

2) подписывает протоколы заседаний комитета, обращения

комитета;

3) предоставляет слово выступающим и лишает слова выступающих в случаях, предусмотренных настоящим Регламентом;

4) принимает меры к сближению позиций депутатов Думы по обсуждаемому комитетом вопросу, принимает меры к достижению взаимосогласованных решений на заседаниях комитета, при необходимости организует проведение консультаций с фракциями, отдельными депутатами по вопросам, находящимся на рассмотрении комитета;

5) обеспечивает порядок и соблюдение Регламента на заседаниях комитета;

6) формирует повестку заседания комитета;

7) является членом комитета по регламенту и вопросам организации работы Думы;

8) представляет комитет в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами;

9) выполняет другие полномочия в соответствии с настоящим Регламентом.

2. В случае временного отсутствия председателя комитета его обязанности исполняет заместитель. Если в комитете избрано два заместителя, то обязанности председателя комитета исполняет один из заместителей, на которого такая обязанность возлагается председателем комитета. В случае временного отсутствия председателя комитета и его заместителей временное исполнение обязанностей председателя передается Председателем Думы одному из его членов.

Статья 12. Полномочия комитета

1. Комитет при осуществлении своих полномочий имеет право:

1) обращаться к должностным лицам органов местного самоуправления с вопросами;

2) запрашивать информацию из органов государственной власти и местного самоуправления, а также у организаций и граждан;

3) приглашать на заседание комитета экспертов, специалистов по различным областям знаний;

4) обращаться в организации с просьбой о проведении экспертизы по вопросам, находящимся на рассмотрении комитета;

5) проводить совместные заседания с другими комитетами Думы (при этом решения принимаются комитетами раздельно);

6) для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по рассматриваемым вопросам организовывать и проводить конференции, совещания, «круглые столы», семинары, образовывать временные комиссии;

7) осуществлять иные полномочия, установленные настоящим Регламентом.

2. Комитет при осуществлении своих полномочий обязан:

1) своевременно рассматривать переданные ему вопросы;

2) принимать меры к наиболее полному и объективному рассмотрению вопросов;

3) обеспечивать гласность в своей работе;

4) проявлять инициативу в разработке проектов муниципальных правовых актов, регулирующих отношения, отнесенные к компетенции комитета;

5) на одно из трех первых в весенней сессии заседаний Думы представить доклад о проделанной работе за прошедшие весеннюю и осеннюю сессии предыдущего года;

6) выполнять иные обязанности, возложенные на него настоящим Регламентом или решениями Думы.

Статья 13. Заседания комитетов

1. Заседания комитетов проходят не реже одного раза в месяц, за исключением комитета по регламенту и вопросам организации работы Думы, заседание которого назначаются по мере необходимости.

Заседания комитета назначаются председателем или лицом, исполняющим его обязанности. В случае отсутствия указанных лиц, заседания комитета могут быть назначены по инициативе любого депутата Председателем Думы или одним из заместителей Председателя Думы.

2. Заседания комитета правомочны, если на заседании присутствует не менее половины состава комитета (кворум заседания).

3. Все вопросы на заседании комитета решаются большинством голосов от присутствующих депутатов, если настоящим Регламентом не предусмотрено иное. Все вопросы на заседании комитета решаются путем открытого голосования.

4. Комитет рассматривает вопросы в режиме открытого заседания, если иное не установлено Решениями Думы либо решением комитета.

Закрытым может быть объявлено все заседание комитета либо его часть.

Если в соответствии с Решением Думы какой-либо вопрос рассматривается в режиме закрытого заседания, то заседание комитета считается закрытым с момента объявления председательствующим вопроса и до момента окончания голосования по данному вопросу. Дополнительного голосования по режиму заседания в таком случае не требуется.

На закрытом заседании комитета вправе присутствовать любой депутат Думы. Состав иных лиц, присутствующих на закрытом заседании, определяется комитетом.

Статья 14. Порядок проведения заседания комитета

1. Проект повестки заседания комитета формируется и подписывается председателем комитета не позднее чем за три дня до начала заседания. В проекте повестки заседания комитета должно быть указано: дата, время и место проведения заседания; приглашенные лица; полное наименование вопросов, докладчик по соответствующему вопросу.

2. Решение о включении поданных предложений в проект повестки заседания принимает председатель комитета единолично. Вопросы, поданные позже подписания проекта повестки, включаются в повестку по решению комитета в порядке, предусмотренном частью 5 настоящей статьи.

Если вопрос, поданный для включения в повестку заседания комитета, не является проектом правового акта Думы, то инициатор вопроса должен представить формулировку проекта решения комитета по данному вопросу. Если формулировка проекта решения комитета не представлена, председатель комитета вправе не включать вопрос в проект повестки заседания до предоставления указанной формулировки.

3. Проект повестки заседания комитета вместе с прилагающимися материалами не позднее чем за два дня до начала заседания передается:

1) членам комитета;

2) Председателю Думы;

3) заместителям Председателя Думы;

4) руководителям фракций Думы;

5) депутатам Думы – по их просьбе;

6) иным лицам – по распоряжению Председателя Думы, председателя соответствующего комитета.

4. Члены комитета и приглашенные лица оповещаются о дате

и времени проведения заседания комитета телефонограммой не позднее чем за два дня до начала заседания. В случае невозможности оповещения телефонограммой члены комитета оповещаются сообщением по телефону лично, либо через помощников депутатов, либо через других лиц, определенных депутатом.

5. В начале заседания председатель комитета объявляет о наличии либо отсутствии кворума заседания. При наличии кворума заседания комитет переходит к обсуждению проекта повестки заседания. При отсутствии кворума заседания председатель объявляет заседание несостоявшимся.

Комитет утверждает повестку на основе предложенного председателем комитета проекта. При утверждении повестки председатель комитета, депутаты Омского городского Совета вправе предлагать новые вопросы для рассмотрения, в том числе проекты правовых актов, внесённых в соответствии со статьёй 17 настоящего Регламента, предлагать изменять порядок рассмотрения вопросов, вносить иные предложения.

6. После утверждения повестки заседания комитет приступает к обсуждению вопросов повестки. Вопросы рассматриваются в том порядке, в котором они включены в повестку, если комитетом не принято иного решения.

7. Время доклада определяется председателем самостоятельно при утверждении проекта повестки заседания. Если время доклада не определено председателем при утверждении проекта повестки заседания, то время доклада составляет 10 минут.

Слово для выступления предоставляется в порядке поступления заявления.

Каждый депутат Омского городского Совета вправе выступить по одному и тому же вопросу не более двух раз.

Выступление по вопросу не может быть более пяти минут.

Обсуждение вопроса может быть прекращено по решению комитета в том случае, если обсуждение не носит конструктивного характера.

8. Комитет вправе изменить процедурные правила, указанные в части 7 настоящей статьи.

Комитет вправе принять процедурные правила проведения заседания в части, не урегулированной настоящим Регламентом.

Все вопросы, связанные с проведением заседания комитета и не урегулированные настоящим Регламентом и решениями комитета, решаются председателем комитета единолично.

9. При рассмотрении вопроса повестки заседания председатель комитета объявляет вопрос, после чего

предоставляет слово докладчику. Время доклада определяется председателем самостоятельно, однако оно не может быть менее двух минут. После доклада выступающему могут быть заданы вопросы депутатами Думы. Иные лица, присутствующие на заседании, могут задавать вопросы докладчику с разрешения председателя комитета.

10. После того, как все вопросы заданы, комитет приступает к обсуждению вопроса повестки заседания. Депутаты Думы, присутствующие на заседании, вправе высказать свою точку зрения по рассматриваемому вопросу. Иные лица, присутствующие на заседаниях, вправе выступать по рассматриваемому вопросу только с разрешения председателя комитета.

11. Выступающие и присутствующие на заседании комитета лица обязаны придерживаться правил этики. В случае нарушения правил этики председатель комитета делает замечание, а при повторном нарушении вправе лишить выступающего слова. В том случае, если в действиях лица усматриваются признаки уголовно или административно наказуемого деяния, председатель комитета вправе направить сведения о совершенном правонарушении в соответствующие правоохранительные органы.

Если выступающий отклоняется от обсуждаемой темы, председатель комитета делает ему замечание, а после повторного замечания вправе лишить выступающего слова. Если выступающий превысил отведенное ему время выступления, председатель комитета вправе предоставить дополнительное время для дальнейшего выступления либо прекратить выступление.

Лишение слова производится только на то выступление, при котором были допущены соответствующие нарушения, послужившие основанием для лишения слова.

12. По окончании обсуждения председатель комитета подводит итог обсуждений и ставит вопрос на голосование, после чего объявляет результаты голосования.

13. В том случае, если от кого-либо из членов комитета поступило обоснованное заявление о неправильном подсчете голосов, который имел значение для определения результатов решения комитета, председатель комитета обязан поставить вопрос об отмене результатов голосования. Председатель комитета вправе поставить вопрос об отмене результатов голосования по иным основаниям.

14. Если результаты голосования были отменены, вопрос ставится на повторное голосование. Перед повторным голосованием возможно повторное обсуждение вопроса в

порядке, предусмотренном настоящей статьей. Если комитет не отменил результаты голосования, депутат, заявивший о неправильном подсчете голосов, вправе обратиться в комитет по регламенту и вопросам организации работы Думы.

15. После рассмотрения вопросов повестки заседания может отводиться дополнительное время, продолжительностью до пятнадцати минут, для выступлений присутствующих и приглашенных лиц, подавших заявки на выступление. Присутствующие и приглашенные выступают с разрешения председательствующего.

16. На каждом заседании комитета ведется протокол, а также запись на электронных носителях.

В протоколе указываются: порядковый номер заседания, дата и время начала и окончания заседания, список присутствующих депутатов Думы, список приглашенных лиц, утвержденная повестка заседания, суть предложений, сделанных на заседании комитета, итоги голосования. Протокол подписывается председателем комитета.

Депутат Думы вправе знакомиться с протоколами заседаний комитета, получать копии указанных протоколов. Ознакомление с протоколом заседания комитета представителей прессы, граждан производится по распоряжению Председателя Думы в порядке и сроки, установленные действующим законодательством.

Статья 15. Комитет по регламенту и вопросам организации работы Думы

1. Комитет по регламенту и вопросам организации работы Думы (далее – комитет по регламенту) рассматривает обращения по вопросам нарушения настоящего Регламента, разъяснения норм настоящего Регламента, а также по вопросам подсчета голосов при голосовании и вопросам организации работы Думы.

Комитет по регламенту рассматривает и иные вопросы в соответствии с направлениями своей деятельности.

2. В состав комитета по регламенту входят Председатель Думы, заместители Председателя Думы, председатели комитетов Думы, руководители фракций Думы.

Указанные в абзаце первом настоящей статьи лица являются членами комитета по регламенту с момента вступления в силу Постановления Думы о назначении на указанные должности, за исключением руководителей фракций.

Руководители фракций являются членами комитета со дня получения комитетом по регламенту информации о руководителе

фракции. Если информация о руководителе фракции, в соответствии с частью 3 статьи 7 настоящего Регламента, была передана во временную комиссию по организации работы Думы, то руководитель фракции считается членом комитета по регламенту с момента формирования комитета по регламенту.

Указанные в абзаце первом настоящей статьи лица считаются исключенными из состава комитета с момента, когда они перестали замещать соответствующую должность.

Иные депутаты включаются в состав комитета по регламенту в общем порядке, предусмотренном для формирования комитета.

3. Комитет по регламенту считается сформированным с момента избрания на первом заседании соответствующего созыва Председателя Думы.

4. Председатель Думы является председателем комитета по регламенту. Заместители Председателя Думы являются заместителями председателя комитета по регламенту.

Указанные в настоящей части должности председателя и заместителей председателя комитета замещаются с момента назначения на должности соответственно Председателя Думы, заместителей Председателя Думы.

5. Комитет по регламенту осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном для комитетов, если настоящим Регламентом не установлено иное.

6. Обращения по вопросам нарушения настоящего Регламента, по вопросам разъяснения настоящего Регламента, по вопросам подсчета голосов рассматриваются комитетом по регламенту в срок, не превышающий одного месяца. В необходимых случаях комитет по регламенту может продлить срок рассмотрения вопроса до двух месяцев.

Толкование настоящего Регламента комитетом по регламенту не является официальным. Наличие разъяснения комитета не лишает Думу права давать официальное толкование настоящего Регламента.

7. На заседание комитета по регламенту должно быть приглашено лицо, направившее обращение в комитет.

8. По результатам рассмотрения вопросов о неправильном подсчете голосов на заседании Думы председатель комитета по регламенту представляет на заседание Думы доклад, в котором излагает принятое решение и его мотивировку. Член комитета по регламенту, имеющий особое мнение, вправе представить его вместе с докладом. Дума может принять по докладу решение.

По результатам рассмотрения вопросов о неправильном подсчете голосов на заседании комитета комитет по регламенту направляет в комитет свое решение. Член комитета по

регламенту, имеющий особое мнение, вправе представить его вместе с решением.

9. Разъяснение положений настоящего Регламента во время заседаний Думы дается председателем комитета по регламенту.

Статья 16. Временные комиссии

1. Для более детальной и оперативной проработки вопроса комитет, Дума вправе образовать временную комиссию (далее также – комиссия), включив в ее состав депутатов Думы, которые изъявили желание участвовать в ее работе, а также иных специалистов, присутствие которых необходимо для более полного и всестороннего рассмотрения вопроса (по согласованию с соответствующими специалистами или организациями). Председатель временной комиссии назначается комитетом, Думой.

2. Временная комиссия осуществляет свою деятельность и принимает решения в порядке, предусмотренном для комитета, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей. Заседания временной комиссии правомочны, если на них присутствует не менее половины состава депутатов, включенных в комиссию.

3. Временная комиссия обладает правами и обязанностями, установленными статьей 12 настоящего Регламента, за исключением обязанности ежегодного предоставления доклада о проделанной работе.

4. Срок, на который образуется временная комиссия, устанавливается комитетом или Думой. По истечении установленного срока комиссия считается расформированной.

Если срок установлен не был, комиссия считается сформированной на три месяца, если иное не установлено настоящим Регламентом, иными Решениями Думы.

Временная комиссия по подготовке и проведению публичных слушаний считается расформированной со дня опубликования заключения по результатам публичных слушаний.

Временная комиссия по подготовке и проведению депутатских слушаний считается расформированной на следующий день после рассмотрения результатов депутатских слушаний на заседании Думы.

Временная комиссия по организации работы Думы считается расформированной с момента формирования комитета по регламенту.

Дума, комитет, сформировавшие временную комиссию,

вправе расформировать ее раньше истечения срока, на который она была сформирована.

Временные комиссии, срок которых не истек к моменту окончания созыва Думы, считаются расформированными со дня прекращения полномочий депутатов соответствующего созыва.

5. При принятии решения временной комиссией в голосовании принимают участие только члены комиссии, являющиеся депутатами Думы.

6. По результатам деятельности председатель временной комиссии представляет комитету, Думе доклад по существу вопроса, в связи с которым была создана комиссия. Член комиссии, имеющий особое мнение, излагает его после доклада председателя временной комиссии.

Дума, комитет вправе в любое время запросить у комиссии информацию о ходе рассмотрения порученного комиссии вопроса. Временная комиссия должна направить запрашиваемую информацию не позднее чем через три рабочих дня после получения запроса.

7. По докладу временной комиссии комитетом, Думой может быть принято решение.

8. На заседании комиссии ведется протокол, а также запись на электронных носителях. Ведение протокола, ознакомление с протоколом осуществляется в порядке, установленном статьей 14 настоящего Регламента.

Раздел 3. Порядок рассмотрения думой вопросов, отнесенных к предметам его ведения и иных вопросов, входящих в его компетенцию

Глава 1. Правотворческий процесс

§ 1. Правотворческая инициатива

Статья 17. Внесение проекта правового акта в Думу

1. Проекты правовых актов могут вноситься субъектами правотворческой инициативы, установленными федеральным законодательством, Уставом муниципального образования.

2. Внесенным считается проект или вопрос, который был направлен Председателю Думы в соответствии со статьей 18 настоящего Регламента. Если проект правового акта, вопрос внесен в соответствии со статьей 54 настоящего Регламента непосредственно на заседание Думы, то он считается внесенным с момента голосования по вопросу о включении данного проекта в повестку заседания Думы.

3. Проекты правовых актов направляются только Председателю Думы либо вносятся в ходе заседания Думы в соответствии со статьёй 54 настоящего Регламента.

Вопросы, не являющиеся проектами правовых актов, могут направляться как Председателю Думы, так и председателям комитетов, временных комиссий, а также могут быть внесены в ходе заседания Думы в соответствии со статьёй 54 настоящего Регламента.

4. Решение о принятии или отклонении внесенного проекта правового акта является исключительной компетенцией Думы.

Статья 18. Направление проекта правового акта на рассмотрение Думы

1. Проект правового акта направляется субъектами правотворческой инициативы Председателю Думы. Председатель Думы направляет проект в комитет Думы либо направляет для включения в повестку заседания Думы.

2. Председатель Думы вправе вернуть проект правового акта субъекту правотворческой инициативы в следующих случаях:

1) если проект оформлен без соблюдения требований настоящего Регламента;

2) если проект внесен лицом, не являющимся субъектом правотворческой инициативы;

3) если проект в соответствии с Уставом муниципального образования, настоящим Регламентом не может быть рассмотрен на текущей сессии.

3. Возвращение Председателем Думы проекта инициатору по другим основаниям, кроме указанных в части второй настоящей статьи, не допускается.

Не допускается возвращение Председателем Думы правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы граждан.

4. Решением Думы о бюджетном процессе может быть предусмотрен иной порядок направления на рассмотрение Думы проектов бюджета муниципального образования и решений о внесении изменений и дополнений в бюджет муниципального образования.

5. Федеральным законодательством, настоящим Регламентом,

Решениями Думы может быть предусмотрен иной порядок направления на рассмотрение Думы проектов правовых актов.

Статья 19. Документы, представляемые вместе с проектом правового акта

1. К проекту правового акта прилагаются:

1) пояснительная записка, содержащая в себе обоснование необходимости регулирования тех или иных общественных отношений и изложение концепции предлагаемого проекта;

2) финансово-экономическое обоснование внесенного проекта;

3) перечень правовых актов Думы, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного акта;

4) заключение главы муниципального образования в случае, если получение такого заключения необходимо в соответствии с действующим законодательством;

5) список разработчиков проекта с указанием контактных телефонов;

6) сведения о представителе субъекта правотворческой

инициативы по данному проекту в Думе (в случае, если проект будет представляться не самим субъектом правотворческой инициативы, либо если субъект правотворческой инициативы является организацией или группой граждан);

– иные документы, необходимые в соответствии с действующим законодательством, правовыми актами Думы.

2. Проект правового акта и указанные в настоящей статье документы должны быть представлены на бумажном носителе и в электронном виде.

При необходимости пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, перечень правовых актов Думы, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного акта, а также список разработчиков проекта и сведения о представителе субъекта правотворческой инициативы могут быть оформлены в виде одного документа.

3. Проект ненормативного акта может не иметь приложений, указанных в части 1 настоящей статьи.

§ 2. Юридическая техника

Статья 20. Структура нормативного акта

1. Нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

1) указание на то, что он был принят Думой;

2) дату принятия;

3) номер;

4) наименование, которое в краткой форме отражает предмет правового регулирования.

2. Нормативный акт может иметь преамбулу, в которой отражается цель правового регулирования, основания принятия нормативного акта. Преамбула должна быть изложена кратко.

3. Нормативный акт может иметь вводную часть в виде общих положений, в которой определяется предмет правового регулирования, формулируются понятия и категории, правовые принципы и т. д.

4. Нормативный акт может иметь заключительные и переходные положения, если возникает необходимость в поэтапном регулировании общественных отношений и в других необходимых случаях. В заключительных и переходных положениях может содержаться перечень нормативных актов, утрачивающих юридическую силу.

5. Нормативный акт может иметь приложения (таблицы, схемы, перечни, графики и т. п.). В нормативном акте указывается на утверждение приложения либо дается ссылка на него. Приложение является неотъемлемой частью нормативного акта. Если нормативным актом предусматривается несколько приложений, то они нумеруются арабскими цифрами.

На первом листе приложения, в верхнем правом углу указываются: слово «Приложение», номер приложения (если их несколько), форма, дата и номер нормативного акта. Приложение должно иметь название, включающее указание на его форму (таблица, схема, перечень, график и т. п.).

6. Структура текста нормативного акта разделяется на элементы самого нормативного акта и элементы статьи нормативного акта в соответствии со статьей 21 настоящего Регламента.

Статья 21. Графическое оформление нормативного акта

1. Нормативный акт состоит из следующих элементов (в порядке убывания по объему): часть, раздел, подраздел, глава, параграф, статья. В зависимости от объема и характера правового регулирования нормативный акт может не содержать каких-либо элементов, а в исключительных случаях при небольшом объеме нормативные акты могут не подразделяться на статьи. Каждый элемент нормативного акта должен иметь сквозную нумерацию внутри элемента, большего по объему, за исключением статей, которые имеют сквозную нумерацию внутри всего нормативного акта.

2. Элементы нормативного акта обозначаются соответствующими словами, за исключением параграфа, который обозначается знаком «§».

3. Элементы нормативного акта (за исключением статьи) нумеруются арабскими цифрами и выравниваются по центру. Статьи нумеруются арабскими цифрами и печатаются с красной строки. Номер ставится после названия элемента нормативного акта. После номера ставится точка.

4. Элементы нормативного акта, как правило, имеют названия. После названий точка не ставится.

5. Статья нормативного акта, как правило, состоит из следующих элементов (в порядке убывания по объему): часть, пункт, подпункт. Элементом статьи может быть абзац. В зависимости от объема и характера правового регулирования статья может не подразделяться на элементы, или какой-либо из

элементов может отсутствовать.

6. Часть статьи печатается с красной строки и обозначается арабской цифрой, после которой ставится точка. Если статья имеет только одну часть, то часть не нумеруется.

7. Пункт печатается с красной строки и обозначается арабской цифрой со скобкой. После скобки точка не ставится.

8. Подпункт печатается с красной строки и обозначается строчной буквой русского алфавита (кроме букв «ё», «й», «ь», «ы», «ъ»), после которой ставится скобка. Точка после скобки не ставится.

9. Части, пункты или подпункты могут быть заменены абзацами, а также часть статьи может быть разделена на абзацы. Абзац может обозначаться дефисом, обозначение абзаца другими символами не допускается.

10. Если пункты, подпункты, абзацы могут быть объединены в одно взаимосвязанное предложение, то они заканчиваются точкой с запятой, за исключением последнего, заканчивающегося точкой.

Статья 22. Логическая структура нормативного акта

1. Структура и содержание нормативного акта не должны содержать логических противоречий.

2. Нормативный акт должен содержать только положения, регулирующие взаимосвязанные друг с другом вопросы. Изложение нормативного акта должно обеспечивать последовательное раскрытие его положений.

3. В исключительных случаях нормативные акты могут содержать ненормативные предписания.

4. Положения нормативного акта должны быть однозначными и изложены таким образом, чтобы исключалась возможность их произвольного толкования.

Статья 23. Языковое оформление нормативного акта

1. Текст нормативного акта составляется только на русском языке и его изложение должно соответствовать правилам современного русского литературного языка, в том числе установленным федеральным законодательством.

2. Изложение нормативного акта должно быть кратким, ясным, обеспечивать простоту и доступность восприятия.

3. В нормативных актах не применяются изобразительные и выразительные средства языка (тропы, фигуры и т. п.).

4. В нормативных актах, как правило, не применяется диалектная, жаргонная и арготическая, экзотическая, просторечная лексика, а также устаревшие слова.

5. Неологизмам, профессионализмам, техническим, научным и иным специальным терминам (за исключением общеизвестных) в нормативном акте должно даваться определение. Определение может не даваться, если оно дано в другом нормативном акте.

6. Использование в нормативных актах иноязычных терминов и выражений допускается в том случае, если отсутствуют имеющие тот же смысл русские термины и выражения или используемые иноязычные термины и выражения стали общеупотребительными.

7. Слова и выражения в нормативном акте используются в том значении, которое они имеют в русском литературном языке, если иное не предусмотрено самим нормативным актом.

8. Не допускается обозначение разных понятий одним термином или одного понятия разными терминами, если иное не предусмотрено самим нормативным актом.

9. Аббревиатура может быть использована в тексте нормативного акта в том случае, если ранее словосочетание было приведено полностью и было указано, что в дальнейшем вместо него будет использоваться аббревиатура.

Статья 24. Иные правила юридической техники

1. В нормативных актах используются полные официальные наименования органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностей, организаций или дается их обобщающее определение.

2. При ссылке в тексте нормативного акта на иные правовые акты указываются форма, дата, номер и название акта. При этом дата указывается в следующей последовательности: число (двузначная цифра), месяц (двузначная цифра), год (четырехзначная цифра), слово «год» не указывается. В случае необходимости в тексте может быть указана только форма правового акта либо форма и типовое название правового акта.

3. Даты, за исключением указанных в части второй настоящей статьи, в нормативных актах обозначаются в следующей последовательности: число (однозначная либо двузначная цифра), месяц (обозначается словом), год (четырехзначная цифра), после обозначения года указывается слово «год» в соответствующем падеже без сокращений.

4. При составлении нормативных актов используются и иные

правила юридической техники.

Статья 25. Внесение изменений и дополнений в нормативный акт

1. Изменения и дополнения, вносимые в нормативный акт, должны соответствовать его структуре.

2. При внесении изменений в нормативный акт соответствующие элементы нормативного акта или статьи, а также отдельные предложения, слова, знаки препинания исключаются, заменяются либо излагаются в новой редакции.

3. При внесении дополнений нормативный акт или статья дополняются новыми элементами структуры, предложениями, словами, цифрами, знаками препинания.

4. Вновь дополняемые элементы структуры нормативного акта или статьи располагаются там, где находятся близкие по содержанию положения нормативного акта.

5. Вновь включаемым в текст элементам структуры присваиваются порядковые номера предшествующих им структурных элементов того же вида с добавлением к указанным номерам через дефис, точку или верхним индексом дополнительных порядковых номеров, начиная с первого. Новым элементам, включаемым в текст после последнего структурного элемента того же вида, присваиваются номера, следующие за номером последнего.

6. При исключении из текста какого-либо из элементов структуры, а также при дополнении текста элементом структуры изменение нумерации последующих элементов не производится.

Статья 26. Юридическая техника ненормативных правовых актов

1. При составлении ненормативных правовых актов применяются правила юридической техники, предусмотренные настоящим параграфом, если это не противоречит сути ненормативного акта и если иное не установлено настоящим Регламентом.

2. Структура текста ненормативного акта, как правило, состоит из пунктов. Пункты в ненормативном правовом акте печатаются с красной строки и обозначаются арабской цифрой, после которой ставится точка.

§ 3. Подготовка правового акта к принятию

Статья 27. Общие положения подготовки правового акта к принятию

1. Процесс рассмотрения и принятия нормативного акта проходит следующие стадии: принятие проекта к рассмотрению, в первом чтении, во втором чтении (в целом).

2. Прохождение всех стадий принятия нормативного акта возможно без направления его для обсуждения в комитет (принятие нормативного акта на одном заседании). При принятии нормативного акта на одном заседании доклад для принятия проекта в первом и втором чтении не производится. Если проект нормативного акта не рассматривался на заседании комитета и кто-либо из депутатов Думы возражает против принятия нормативного акта на одном заседании, проект рассматривается в обычном порядке, с направлением для обсуждения в комитет.

3. Решением о бюджетном процессе может быть предусмотрен иной порядок рассмотрения и принятия проектов бюджета муниципального образования и решений о внесении изменений и дополнений в бюджет муниципального образования.

4. При принятии проекта нормативного акта к рассмотрению доклад на заседании Думы производится субъектом правотворческой инициативы или его представителем. При принятии проекта нормативного акта в первом и втором чтениях доклад может производиться как субъектом правотворческой инициативы или его представителем, так и депутатом – членом комитета, в котором происходило обсуждение проекта.

5. Принятие ненормативного правового акта может проходить следующие стадии: принятие за основу с направлением для доработки, принятие в целом.

Замечания и предложения в текст ненормативного правового акта принимаются на любой стадии его рассмотрения. Замечания и предложения могут быть сделаны как в письменном, так и в устном виде.

Если проект ненормативного правового акта на заседании Думы не принят за основу и не принят в целом, он возвращается субъекту правотворческой инициативы. Проект ненормативного акта считается не принятым по основаниям, установленным абзацем вторым части 4 статьи 28 настоящего Регламента.

Статья 28. Принятие проекта нормативного акта к

рассмотрению

1. Решение о принятии проекта к рассмотрению оформляется Постановлением Думы.

2. При принятии проекта нормативного акта к рассмотрению Дума определяет комитет, в который будет направлен проект.

3. Проект нормативного акта может быть принят к рассмотрению с учетом замечаний и предложений, которые поступили в ходе его рассмотрения на заседании Думы, а если проект рассматривался на заседании комитета, то и с учетом замечаний и предложений, поступивших в ходе обсуждения на заседании комитета.

4. Не принятый к рассмотрению проект нормативного акта возвращается субъекту правотворческой инициативы.

Не принятым к рассмотрению считается проект нормативного акта, который:

1) при голосовании не набрал необходимого количества голосов;

2) был внесен в Думу в соответствии со статьей 17 настоящего Регламента, однако был отозван субъектом правотворческой инициативы;

3) был внесен в Думу в соответствии со статьей 17 настоящего Регламента, однако был исключен на заседании Думы из проекта повестки либо из утверждённой повестки;

4) вносился в Думу в соответствии со статьей 17 настоящего Регламента непосредственно на заседание Думы, однако по результатам голосования в повестку включен не был.

5. В том случае, если проект нормативного акта не был принят Думой к рассмотрению, он может быть внесен субъектом правотворческой инициативы на рассмотрение Думы повторно. Если проект не принят дважды в течение сессии, то он не может быть вынесен на рассмотрение Думы третий раз в течение данной сессии.

Статья 29. Обсуждение проекта нормативного акта после принятия его к рассмотрению

1. После принятия нормативного акта к рассмотрению председатель комитета, которому поручена доработка проекта, вносит его на одно из заседаний комитета.

2. Концепцию нормативного акта на заседании комитета докладывает, как правило, субъект правотворческой инициативы или его представитель. Председатель либо комитет вправе

поручить доклад иному лицу.

3. К участию в работе над проектом председатель комитета, комитет вправе, по согласованию с соответствующими лицами, привлечь специалистов в различных областях науки, практических работников, специалистов экспертных организаций, представителей общественных, коммерческих организаций, представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и других лиц, чье участие необходимо для полного и всестороннего рассмотрения вопроса.

4. Комитет вправе направить проект нормативного акта на экспертизу в целях обеспечения объективной и беспристрастной оценки проекта нормативного акта. Экспертами не могут быть заинтересованные лица, в том числе депутаты Думы, разработчики проекта нормативного акта.

5. В случаях, установленных законодательством, правовыми актами Думы, комитет направляет проект нормативного акта Мэру города Омска для дачи заключения. Комитет вправе направить проект нормативного акта в любой орган местного самоуправления с целью изучения позиций по содержанию проекта.

Для обсуждения проекта правового акта комитет вправе создать временную комиссию или направить проект в ранее созданную комиссию.

6. На данной стадии подготовки нормативного акта к принятию текст проекта нормативного акта может быть изменен в любом объеме.

7. Замечания и предложения по проекту могут быть поданы субъектами правотворческой инициативы, а также иными лицами, участвующими в обсуждении проекта. Замечания и предложения рассматриваются комитетом, который принимает решение об учете замечаний и предложений либо об их отклонении.

Замечания предложения могут подаваться как в письменном виде, так и в устном, в ходе обсуждения на комитете.

8. Если на обсуждение комитета вынесены несколько альтернативных проектов, то комитет может разработать на их основе единый проект нормативного акта.

9. Признав проект нормативного акта подготовленным, комитет направляет его на заседание Думы для принятия в первом чтении.

10. Если комитет придет к выводу о нецелесообразности либо невозможности дальнейшего обсуждения проекта нормативного акта, он выносит на заседание Думы предложение о снятии проекта с рассмотрения.

Статья 30. Принятие проекта нормативного акта в первом чтении

1. Решение о принятии проекта в первом чтении либо снятии его с рассмотрения оформляется Постановлением Думы.

2. Проект нормативного акта может быть принят в первом чтении с учетом замечаний и предложений, которые поступили в ходе его рассмотрения на заседании Думы.

3. Дума вправе по собственной инициативе снять проект нормативного акта, представленного для принятия в первом чтении, с рассмотрения.

4. Если проект нормативного акта не принят Думой в первом чтении и не снят с рассмотрения, он направляется для дальнейшей работы в комитет, в котором происходило обсуждение проекта. Дума вправе направить проект нормативного акта в другой комитет.

Статья 31. Обсуждение проекта нормативного акта после принятия его в первом чтении

1. После принятия нормативного акта в первом чтении председатель комитета, которому поручена доработка проекта, вносит его на одно из заседаний комитета.

2. Если комитет признает целесообразным доклад по проекту нормативного акта, то доклад производит, как правило, субъект правотворческой инициативы или его представитель. Председатель либо комитет вправе поручить доклад иному лицу.

3. Изменения и дополнения в текст проекта нормативного акта на данной стадии оформляются письменно, в виде поправок. Поправки могут быть внесены субъектами правотворческой инициативы. В поправке должен быть указан элемент нормативного акта и (или) элемент статьи нормативного акта, в который она вносится, текст самой поправки и краткое обоснование. Устные поправки не рассматриваются.

4. Поправка, поступившая в комитет, подлежит обязательному рассмотрению на его заседании. При рассмотрении на заседании комитета текст поправки может быть отредактирован, если субъект, внесший поправку, не возражает против этого.

Субъект, внесший поправку, вправе отозвать ее. В таком случае поправка на заседании не рассматривается.

5. Комитет вносит на рассмотрение Думы проект нормативного акта и поступившие к нему поправки, за

исключением поправок, которые были отозваны.

6. Если комитет придет к выводу о нецелесообразности либо невозможности принятия проекта нормативного акта в целом, он выносит на заседание Думы предложение о снятии проекта с рассмотрения.

Статья 32. Принятие проекта нормативного акта во втором чтении (в целом)

1. При рассмотрении вопроса о принятии проекта нормативного акта во втором чтении Дума вправе принять нормативный акт либо снять его с рассмотрения, в том числе и по собственной инициативе. Принятие проекта во втором чтении Постановлением Думы не оформляется, результаты голосования заносятся в протокол.

2. В том случае, если проект нормативного акта не принят во втором чтении и не снят с рассмотрения, он возвращается на доработку в комитет в режиме первого чтения.

3. При обсуждении проекта нормативного акта на заседании Думы, депутаты Думы, иные субъекты правотворческой инициативы вправе представлять поправки к проекту нормативного акта, оформленные в соответствии с требованиями части 3 статьи 31 настоящего Регламента. Устные поправки не рассматриваются.

Каждая поправка голосуется отдельно. Председатель Думы, иное лицо, председательствующее на заседании Думы, вправе поставить на голосование поправки списком. При голосовании поправок списком порядок голосования определяется председательствующим на заседании лицом. Если кто-либо из депутатов Думы возражает против голосования поправок списком, поправки голосуются каждая отдельно.

Если субъект, внесший поправку, снял ее, то поправка не голосуется. До голосования текст поправки может быть отредактирован, если субъект, внесший поправку, не возражает против этого.

4. Если в результате принятия поправок проект нормативного акта требует редакционной доработки, она может быть проведена после принятия акта во втором чтении, при внесении поправок в структуру текста.

Статья 33. Повторное рассмотрение принятого нормативного акта Думы

1. Если в случаях, предусмотренных законодательством, принятый Устав муниципального образования или принятое Решение Думы были возвращены в Думу, Председатель Думы направляет данный нормативный акт в комитет Думы, готовивший его для принятия во втором чтении.

2. С учетом мнения комитета Дума вправе: отменить принятый нормативный акт, либо внести в него изменения, либо одобрить в ранее принятой редакции.

3. Дума вправе отменить принятый нормативный акт, о чем принимает Постановление. Данное Постановление считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленной численности депутатов Думы.

4. Дума вправе внести изменения в нормативный акт. Изменения могут быть предложены комитетом Думы, в который направлен возвращенный нормативный акт, а также иными субъектами правотворческой инициативы.

Изменения в нормативный акт оформляются в виде новой редакции нормативного акта.

Изменения в нормативный акт считаются принятыми, если за новую редакцию нормативного акта проголосовало большинство от установленной численности депутатов Думы, а в случае принятия Устава муниципального образования или Решения о внесении изменений в Устав муниципального образования – если за новую редакцию проголосовало большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов Думы.

5. Дума вправе одобрить принятый нормативный акт в ранее принятой редакции. Одобрение принятого нормативного акта осуществляется путем принятия Постановления. В случае если нормативный акт был возвращен главой муниципального образования в порядке, установленном действующим законодательством, Постановление об одобрении считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов Думы. В остальных случаях Постановление об одобрении считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленной численности депутатов Думы.

Глава 2. Рассмотрение вопросов, не связанных с принятием нормативного акта

§ 1. Порядок избрания Председателя Думы, заместителей Председателя Думы и порядок прекращения их полномочий

Статья 34. Выдвижение и обсуждение кандидатур на должность Председателя Думы

1. Избрание Председателя Думы производится на первом после муниципальных выборов заседании вновь избранного состава Думы из числа избранных депутатов.

2. Предложения по кандидатурам Председателя Думы вносятся письменно на стадии формирования проекта повестки заседания либо при утверждении повестки заседания в порядке, установленном настоящим Регламентом. Предложения по кандидатурам Председателя Думы могут быть внесены устно в ходе рассмотрения вопроса об избрании Председателя Думы.

3. Кандидатуры на должность Председателя Думы выдвигаются депутатами Думы, в том числе и в порядке самовыдвижения.

Один и тот же депутат вправе выдвинуть свою кандидатуру одновременно как на должность Председателя Думы, так и на должность заместителя Председателя Думы.

4. Председательствующий на заседании Думы депутат (далее по тексту настоящего параграфа – председательствующий) опрашивает кандидатов об их согласии баллотироваться на должность Председателя Думы. Депутаты Думы, давшие согласие баллотироваться, включаются председательствующим в список для тайного голосования.

5. Список формируется в алфавитном порядке. После формирования списка председательствующий открывает обсуждение кандидатур.

6. Кандидаты на должность Председателя Думы выступают перед Думой с программами предстоящей деятельности. Слово для выступления дается кандидатам в порядке очередности в списке кандидатов на должность Председателя Думы. Продолжительность выступления не может быть более десяти минут.

7. После выступления всех кандидатов Дума вправе обсудить кандидатуры. В ходе обсуждения каждый депутат Думы вправе задавать вопросы кандидату, агитировать за или против выдвинутой кандидатуры. Выступление каждого депутата по кандидатуре на должность Председателя Думы не может быть более пяти минут. Депутат Думы вправе выступить по каждой кандидатуре не более одного раза.

8. По окончании обсуждения всех кандидатур каждый из депутатов, баллотирующихся на должность Председателя Думы, имеет право на заключительное слово. Заключительное слово предоставляется в порядке очередности по списку кандидатур.

Кандидатам, выступающим с заключительным словом, предоставляется не более трех минут.

Статья 35. Голосование по кандидатурам на должность Председателя Думы

1. Председатель Думы избирается тайным голосованием.

2. Голосование по кандидатурам на должность Председателя Думы производится с использованием бюллетеней. Кандидатуры вносятся в бюллетень в алфавитном порядке, последней строкой в бюллетене должна быть графа «Против всех кандидатов». Голосование производится в порядке, предусмотренном настоящим Регламентом.

3. Депутат Думы вправе проголосовать только за одного кандидата.

4. Кандидат считается избранным на должность Председателя Думы, если в результате голосования он получил более половины голосов от числа депутатов, установленного для Думы. В таком случае председательствующий на заседании объявляет фамилию, имя, отчество депутата, избранного на должность Председателя Думы.

5. В том случае, если на должность Председателя Думы было выдвинуто более двух кандидатур и ни одна из них не получила необходимого числа голосов, проводится второй тур тайного голосования по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов.

6. В том случае, если по итогам второго тура ни один кандидат не набрал требуемого числа голосов, выборы признаются несостоявшимися и проводятся повторные выборы с новым выдвижением кандидатур и их обсуждением в порядке, установленном настоящим Регламентом. При повторных выборах возможно выдвижение прежних кандидатур, однако каждая кандидатура не может быть выдвинута более трех раз.

7. Результаты голосования по вопросу избрания депутата на должность Председателя Думы оформляются Постановлением Думы, дополнительного голосования о принятии такого Постановления не требуется. Постановление об избрании Председателя Думы подлежит официальному опубликованию, а также размещению на официальном сайте Думы.

Статья 36. Избрание заместителей Председателя Думы, первого заместителя Председателя Думы

Избрание заместителей Председателя Думы производится по правилам, установленным для избрания Председателя Думы. При этом избрание заместителей может производиться, по решению Думы, одновременно с избранием Председателя Думы либо после его избрания.

Статья 37. Отзыв Председателя Думы, заместителей Председателя Думы

1. Председатель Думы может быть отозван с занимаемой должности, если за такое решение проголосует не менее чем две трети от числа депутатов, установленного для Думы.

Вопрос об отзыве Председателя Думы не может быть внесен на рассмотрение Думы более одного раза в течение одной сессии.

2. Вопрос об отзыве Председателя Думы включается в повестку заседания Думы в соответствии с настоящим Регламентом и должен содержать приложение материалов, указанных в части третьей настоящей статьи.

3. Инициатива об отзыве должна иметь письменное обоснование. Инициатива, не имеющая письменного обоснования, на заседании Думы не рассматривается.

4. При рассмотрении вопроса об отзыве Председателя Думы ему предоставляется слово для выступления. Время выступления не может быть более десяти минут.

5. Решение об отзыве Председателя Думы принимается путем тайного голосования.

6. Решение об отзыве Председателя Думы оформляется Постановлением Думы, которое подлежит официальному опубликованию, а также размещению на официальном сайте Думы.

7. Отзыв заместителей Председателя Думы производится по правилам, установленным для отзыва Председателя Думы.

8. В том случае, если отзыв Председателя Думы состоялся, дальнейшее ведение заседания продолжает первый заместитель Председателя Думы, а в случае одновременного отзыва Председателя Думы и его первого заместителя – заместитель Председателя Думы. Если на одном заседании были отозваны Председатель Думы и все его заместители, заседание продолжает старейший по возрасту депутат Думы.

9. В случае отзыва Председателя Думы, заместителей Председателя Думы не позднее чем на следующее заседание Думы выносится вопрос о замещении вакантной должности.

Статья 38. Досрочное прекращение полномочий Председателя Думы и его заместителей

1. Председатель Думы и его заместители вправе подать в отставку в случае болезни или в связи с другими обстоятельствами, делающими невозможным выполнение возложенных на него обязанностей.

2. Решение о досрочном прекращении полномочий Председателя, заместителей Председателя Думы принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов Думы.

3. Если Дума не приняла отставку Председателя, заместителей Председателя Думы, они вправе сложить с себя полномочия по истечении двух недель после рассмотрения заявления на заседании Думы, а если на заседании Думы заявление не рассматривалось, то по истечении двух месяцев со дня его подачи. В заявлении о сложении полномочий Председатель Думы, заместители Председателя Думы указывают календарную дату – последний день нахождения в данной должности.

4. Полномочия Председателя Думы и его заместителей прекращаются в том случае, если прекращаются их полномочия как депутатов Думы.

§ 2. Обращение и запрос депутатов Думы

Статья 39. Обращение депутатов Думы

1. Дума, депутат, фракция Думы, комитет, временная комиссия, созданная Думой вправе обратиться по вопросам местного значения к главе муниципального образования, в орган местного самоуправления, муниципальное предприятие, учреждение муниципального образования с предложением предоставить имеющуюся информацию, связанную с выполнением этими органами, предприятиями, учреждениями своих функций.

2. Информация должна быть представлена в письменной форме в течение месяца со дня получения обращения.

3. Обращение депутатов Думы может содержать только предложение о предоставлении информации, связанной с полномочиями соответствующего органа, предприятия, учреждения.

Статья 40. Запрос депутатов Думы

1. Депутат Думы, фракция Думы, комитет, временная комиссия, созданная Думой, вправе обратиться с запросом к главе муниципального образования, в органы местного самоуправления города Омска, муниципальные предприятия, учреждения муниципального образования (адресат запроса).

2. Запрос оформляется в письменном виде и выносится на заседание Думы в порядке, установленном настоящим Регламентом.

3. Если в поддержку запроса проголосовало более половины депутатов Думы от числа присутствующих на заседании, запрос считается принятым, о чем выносится соответствующее Постановление.

4. Ответ на запрос дается в письменной форме в пятнадцатидневный срок со дня получения запроса. Если в установленный срок невозможно представить ответ на запрос, Дума по ходатайству адресата запроса может продлить срок для ответа.

5. Ответ на запрос вносится в повестку ближайшего заседания Думы, если об ином не ходатайствует инициатор запроса.

6. На заседание Думы приглашается адресат запроса либо его представитель, который производит доклад по ответу на запрос.

7. По результатам рассмотрения ответа на запрос Дума может принять решение в пределах его компетенции.

§ 3. Официальное толкование правовых актов Думы

Статья 41. Обращение за официальным толкованием

Граждане, организации, органы государственной власти и местного самоуправления, депутаты Думы, фракции Думы, комитеты и временные комиссии, созданные Думой вправе обратиться в Думу с просьбой об официальном толковании правовых актов Думы, если в ходе реализации правового акта возникла неопределенность в понимании его положений.

Статья 42. Предварительное рассмотрение вопроса об официальном толковании правового акта

1. В случае направления обращения на имя Председателя Думы, он направляет обращение об официальном толковании

правового акта в комитет, в компетенцию которого входят вопросы, регулируемые данным актом.

2. На заседание комитета приглашается лицо, обратившееся с просьбой об официальном толковании, которое должно пояснить, в чем возникла неопределенность в понимании.

3. Комитет, рассмотрев просьбу об официальном толковании, подготавливает проект Постановления Думы об официальном толковании правового акта Думы либо об отказе в толковании и выносит его для рассмотрения на заседание Думы.

В официальном толковании может быть отказано, если отсутствует неопределенность в понимании положений правового акта либо если ранее давалось толкование по данным положениям.

4. Результатом официального толкования правового акта должна быть полная определенность смысла положений соответствующего правового акта.

Статья 43. Юридическая сила акта толкования

1. Постановление об официальном толковании правовых актов подлежит официальному опубликованию.

Толкование, данное Думой, является обязательным для всех лиц, реализующих правовые нормы либо положения правовых актов, по которым давалось толкование.

2. Толкование не должно создавать, изменять или отменять норму права.

3. Толкование ненормативного акта не должно изменять объем и характер прав и обязанностей лиц, в отношении которых принят индивидуальный правовой акт.

4. Толкование не имеет самостоятельного значения и применяется только вместе с разъясняемым актом. Изменение или признание утратившими силу толкуемых положений правовых актов означает признание утратившими силу актов официального толкования в целом или в части.

§ 4. Депутатские слушания

Статья 44. Организация депутатских слушаний

1. Депутатские слушания могут проводится Думой по вопросам местного значения и иным общественно значимым вопросам.

2. Для проведения слушаний Дума создает временную комиссию, в которую включаются депутаты Думы, а также могут включаться сотрудники аппарата Думы, представители Администрации муниципального образования, другие заинтересованные лица. Дума вправе не создавать временную комиссию, а поручить проведение слушаний какому-либо комитету.

3. Повестка депутатских слушаний должна быть сформирована не позднее, чем за две недели до их начала.

4. Порядок проведения депутатских слушаний определяется временной комиссией либо комитетом. Результаты депутатских слушаний выносятся на заседание Думы.

Статья 45. Решения, принимаемые по результатам депутатских слушаний

1. По результатам депутатских слушаний Дума в пределах своей компетенции может принять резолюцию, заявление, обращение, рекомендации.

2. Если Дума по результатам депутатских слушаний придет к выводу о необходимости разработки нормативного или индивидуального правового акта, Думой принимается решение о необходимости разработки соответствующего акта, указывается исполнитель и сроки разработки.

3. Результаты депутатских слушаний публикуются в средствах массовой информации и на официальном сайте Думы.

Раздел 4. Порядок проведения заседаний думы

§ 1. Общие положения

Статья 46. Первое заседание Думы нового созыва

1. Первое заседание Думы нового созыва созывается не позднее чем в течение 30 календарных дней со дня избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов Думы.

2. Первое заседание назначает, открывает и ведет до момента избрания Председателя Думы старейший по возрасту депутат в порядке, определенном настоящим Регламентом. При ведении заседаний он обладает всеми полномочиями, предусмотренными для Председателя Думы, в том числе подписывает повестку первого заседания и подписывает Постановления, принятые Думой за время, когда он председательствовал на заседании.

3. В повестку первого заседания Думы, по согласованию с избирательной комиссией муниципального образования, может включаться сообщение избирательной комиссии о результатах прошедших выборов депутатов Думы. Сообщение включается в повестку первым вопросом.

В случае включения сообщения избирательной комиссии в проект повестки заседания, вторым вопросом повестки первого заседания Думы должен быть вопрос об избрании Председателя Думы, третьим вопросом повестки первого заседания Думы должен быть вопрос об избрании заместителей Председателя Думы и первого заместителя из их числа (если данный вопрос не совмещен с вопросом об избрании Председателя Думы в порядке, установленном настоящим Регламентом). В случае, если сообщение избирательной комиссии в проект повестки не включается, то вопросы избрания Председателя Думы и заместителей являются, соответственно, первым и вторым вопросами.

4. На любой стадии первого заседания, но не позже чем до избрания Председателя Думы, Думой из числа избранных депутатов может образовываться временная комиссия по организации работы Думы. Председателем данной временной комиссии является депутат, председательствующий на заседании Думы.

Временная комиссия по организации работы Думы прекращает свою работу с момента формирования комитета по регламенту либо до момента его формирования, если об этом будет принято решение Думой.

Статья 47. Очередные и внеочередные заседания

1. Очередные заседания созываются Председателем Думы в течение сессии Думы и проводятся не реже одного раза в месяц.

2. Время проведения очередных заседаний определяется Председателем Думы с учетом мнения депутатов Думы и фракций Думы.

3. Внеочередное заседание может быть созвано Председателем Думы по собственной инициативе, а также по предложению фракции Думы, главы муниципального образования.

4. Предложение о созыве внеочередного заседания подается не позднее чем за семь дней до предполагаемой даты заседания и должно содержать перечень предлагаемых к обсуждению вопросов, обоснование невозможности их рассмотрения на очередном заседании.

Статья 48. Открытые, закрытые и выездные заседания

1. Дума рассматривает вопросы в открытых заседаниях, на которых вправе находиться присутствующие и приглашенные лица в порядке, установленном настоящим Регламентом, иными муниципальными правовыми актами.

2. По решению Думы может быть проведено закрытое заседание. В таком случае порядок нахождения в зале заседаний присутствующих и приглашенных лиц определяется Думой.

3. По решению Думы результаты рассмотрения вопросов на закрытом заседании могут не публиковаться на официальном сайте Думы.

4. По решению Думы может быть проведено выездное заседание. В решении о проведении выездного заседания должно быть указано место, время проведения заседания, а также вопросы, предлагаемые к включению в проект повестки выездного заседания.

Статья 49. Торжественное заседание

1. В случаях, предусмотренных Уставом муниципального образования, иными Решениями Думы, может быть проведено торжественное заседание Думы. Торжественное заседание проводится в соответствии с настоящим Регламентом, если настоящей статьей не установлено иное.

2. На торжественном заседании Думы присутствуют депутаты Думы, а также вправе присутствовать иные лица, включенные в список, утвержденный распоряжением Председателя Думы.

3. На торжественном заседании рассматриваются только те вопросы, в связи с которыми проводится торжественное заседание.

Повестка торжественного заседания подписывается Председателем Думы и на заседании Думы не утверждается.

На торжественном заседании не допускается принятие каких-либо правовых актов.

Статья 50. Сессия Думы

1. Сессии Думы проходят с января по июль (весенняя сессия) и с сентября по декабрь (осенняя сессия). Даты начала и окончания сессий определяются Думой. Если даты начала и окончания сессий не были определены Думой, то они определяются распоряжением Председателя Думы.

2. Сессия Думы состоит из заседаний Думы, а также проводимых в период между ними заседаний комитетов.

Статья 51. Формирование проекта повестки заседания Думы

1. Проект повестки заседания Думы (далее по тексту настоящего раздела – проект повестки заседания) формируется не позднее чем за три дня до начала заседания и подписывается Председателем Думы.

2. Проект повестки заседания Думы формируется на основе предложений субъектов правотворческой инициативы, направленных Председателем Думы для включения в проект повестки заседания.

3. В проекте повестки заседания должно быть указано: дата, время заседания, полное наименование вопроса, на какой стадии правотворческого процесса находится рассматриваемый вопрос, докладчик по вопросу, время выступления с докладом.

4. Вопросы, направленные для включения в проект повестки заседания, включаются в проект в виде единого списка.

Последовательность вопросов в проекте повестки определяется Председателем Думы.

5. Проект повестки заседания вместе с прилагающимися материалами передается депутатам Думы, главе муниципального образования не позднее чем за три дня до заседания.

Статья 52. Лица, присутствующие и приглашенные на заседание Думы

1. На заседаниях Думы вправе присутствовать глава муниципального образования, а также определенные им представители.

2. Докладчики по вопросам должны быть своевременно уведомлены о дате и времени заседания. Если докладчик по вопросу заменен до начала заседания, то об этом уведомляется Председатель Думы, который сообщает о замене при утверждении повестки заседания. Если замена докладчика происходит на заседании Думы, то об этом уведомляется Дума.

3. На заседаниях Думы вправе присутствовать представители средств массовой информации, а также другие лица в соответствии с установленным порядком допуска посетителей. Лицо может быть не допущено на заседание Думы, а также ему может быть отказано в возможности прослушать либо просмотреть заседание Думы с помощью технических средств связи в здании, где проводится заседание, в том случае, если своим поведением лицо мешает проведению заседания, нарушает общественный порядок или в здании, где проводится заседание, отсутствует возможность размещения всех или части присутствующих. Порядок допуска посетителей в здание Думы, на заседания комитетов и временных комиссий, заседания Думы устанавливается Председателем Думы.

Присутствующие и приглашенные должны носить деловую одежду, соответствующую официальному характеру деятельности Думы.

4. Для присутствующих и приглашенных отводятся специальные места в зале заседаний Думы. Присутствующие располагаются в зале по количеству мест, отведенных для присутствующих. Если мест недостаточно для всех присутствующих, то им предоставляется возможность прослушать либо просмотреть заседание Думы с помощью технических средств связи.

5. Присутствующие и приглашенные обязаны соблюдать настоящий Регламент и не имеют права вмешиваться в работу

Думы. Слово для выступления предоставляется им в соответствии с настоящим Регламентом.

6. Если присутствующее или приглашенное лицо мешает работе Думы и нарушает общественный порядок и правила этики, оно может быть удалено из зала заседания по распоряжению Председателя Думы. Если в действиях такого лица усматриваются признаки уголовно либо административно наказуемого деяния, Председатель Думы информирует об этом соответствующие правоохранительные органы.

§ 2. Порядок ведения заседания Думы Статья 53. Открытие заседания

1. Заседания Думы открывает и ведет Председатель Думы, за исключением случаев замещения временно отсутствующего Председателя Думы заместителями Председателя Думы, а также случаев, предусмотренных частью 2 статьи 46 настоящего Регламента (далее – председательствующий).

2. Заседание Думы правомочно, если на нем присутствует не менее половины от числа избранных депутатов Думы (кворум заседания Думы). Перед открытием заседания депутаты Думы обязаны зарегистрироваться.

Депутат Думы, собирающийся покинуть заседание Думы, извещает об этом председательствующего.

3. Председательствующий открывает заседание и сообщает о количестве присутствующих депутатов, сообщает причины отсутствия депутатов Думы, сообщает о составе приглашенных лиц, а также о заменах докладчиков. После этого председательствующий предлагает обсудить повестку заседания.

Статья 54. Утверждение повестки заседания

1. Председательствующий предлагает депутатам и докладчикам высказаться по проекту повестки заседания.

2. При обсуждении проекта повестки депутаты Думы, глава муниципального образования вправе внести предложение об изменении порядка рассмотрения вопросов, внесении нового вопроса в проект повестки заседания. Указанные предложения включаются в проект повестки по решению Думы.

3. Дума вправе принять решение о включении вопроса в проект повестки заседания. Вопросы вносятся в проект повестки заседания в порядке поступления, если Думой не принято иного

решения.

4. Предложение об исключении вопроса из проекта повестки заседания может быть сделано депутатом Думы, а также докладчиком по данному вопросу. Если докладчиком является представитель Администрации муниципального образования, то предложение от имени Администрации об исключении вопроса из проекта повестки заседания может быть сделано только главой местного самоуправления либо лицом, временно исполняющим его обязанности.

В случае если заявление об исключении вопроса из проекта повестки сделано докладчиком (а если докладчиком является представитель Администрации муниципального образования – главой муниципального образования), то по данному предложению голосования не требуется, вопрос считается исключенным из проекта повестки заседания. Исключение вопроса из проекта повестки по предложению депутата Думы, не являющегося докладчиком, принимается Думой.

5. Повестка заседания, сформированная с учетом высказанных предложений, утверждается Думой.

6. Изменения в утвержденную повестку вносятся только по решению Думы.

Статья 55. Рассмотрение вопроса на заседании Думы

1. Вопросы рассматриваются в том порядке, в каком они внесены в повестку заседания.

2. Председательствующий зачитывает название вопроса, объявляет докладчика.

3. По окончании доклада председательствующий предлагает депутатам задать вопросы выступающему.

4. После того, как вопросы докладчику заданы, председательствующий предлагает депутатам высказаться по рассматриваемому вопросу (открывает прения). Порядок выступлений в части, не урегулированной настоящим Регламентом, определяется председательствующим. В ходе выступлений депутаты вправе обращаться с вопросами к докладчику, однако при этом общее выступление депутата и докладчика, отвечающего на вопрос, не должно превышать времени на выступление в прениях, установленного настоящим Регламентом.

5. Прения могут быть окончены по решению Думы в том случае, если они не носят конструктивного характера. Депутаты, которые не имели возможности выступить в прениях в связи с их

окончанием, вправе передать Председателю Думы письменные тексты своих выступлений для приобщения их к протоколу заседания.

6. По окончании прений председательствующий предоставляет право реплики докладчику. Докладчик может отказаться от реплики.

7. По окончании прений либо после реплики докладчика председательствующий ставит вопрос на голосование (если вопрос требует голосования). Итоги голосования объявляет председательствующий.

Статья 56. Выступления на заседании

1. Депутат Думы, другое лицо, которому было предоставлено слово, выступает на заседании после предоставления ему слова председательствующим.

2. Председательствующий на заседании имеет право взять слово для выступления в любое время.

3. Время выступления с докладом определяется повесткой заседания, однако не может быть больше предусмотренного настоящей статьей.

4. Время для докладов предоставляется не более двадцати минут, для содокладов – не более десяти минут. Для выступления в прениях предоставляется пять минут каждому выступающему. Для выступления по иным вопросам предоставляется три минуты каждому выступающему. Настоящим Регламентом для определенных видов выступлений может быть предусмотрено иное время.

Председательствующий вправе продлить время выступления.

5. Депутат вправе выступить в прениях по одному вопросу не более двух раз, за исключением случаев, предусмотренных статьей 34 настоящего Регламента. Передача права на выступление в пользу другого депутата не допускается. В исключительных случаях по решению Думы депутату может быть предоставлено право выступить дополнительно.

6. Слово для выступления предоставляется в порядке поступления заявления. Преимущественное право выступления предоставляется лицу, внесшему вопрос на заседание Думы.

7. По решению Думы председательствующий предоставляет слово приглашенным и присутствующим на заседании. Время выступления определяется председательствующим.

8. Выступающие на заседании должны соблюдать требования настоящего Регламента, а также нормы этики.

Статья 57. Правила этики на заседании

1. Депутат Думы, иные присутствующие или приглашенные обязаны следовать правилам этики. Правила этики депутатов Думы, лиц, приглашенных и присутствующих на заседаниях, утверждаются Решением Думы. Установление конкретных правил этики не должно толковаться как возможность нарушения иных правил этики, принятых в обществе.

2. Депутат Думы обязан присутствовать на каждом заседании Думы. В случаях невозможности принять участие в заседании депутат обязан сообщить о причинах неявки Председателю Думы не позднее чем за сутки до начала заседания.

3. В случае нарушения депутатом Думы правил этики на заседании председательствующий уведомляет об этом Думу и делает замечание депутату, нарушившему правила этики.

В случае нарушения депутатом Думы правил этики председательствующий вправе лишить его слова в порядке, предусмотренном статьей 58 настоящего Регламента.

Статья 58. Лишение слова

1. Если выступающий превысил отведенное ему время выступления, председательствующий вправе предоставить ему время для дальнейшего выступления либо прекратить выступление.

2. Если выступающий отклоняется от обсуждаемой темы либо своим поведением нарушает правила этики, председательствующий делает ему замечание, а после повторного замечания вправе лишить выступающего слова.

В том случае, если в действиях лица усматриваются признаки уголовно или административно наказуемого деяния, председательствующий вправе направить сведения о совершенном правонарушении в соответствующие правоохранительные органы.

3. Лишение лица слова распространяется на вопросы, при рассмотрении которых были допущены нарушения, послужившие основанием для лишения слова.

4. Депутат может быть лишен права выступать на заседании Думы в порядке, установленном Решением Думы.

Статья 59. Виды голосования

1. Голосование может быть открытым, тайным или поименным.

2. В случаях, предусмотренных настоящим Регламентом, может быть проведено повторное голосование.

3. Подсчет голосов может осуществляться с использованием автоматизированной системы подсчета голосов либо с использованием бюллетеней. По решению Думы подсчет голосов может также проводиться депутатом Думы, на которого такая обязанность возложена Думой.

Если обязанность подсчета голосов Думой ни на кого не возложена либо депутат, на которого такая обязанность возложена, отсутствует на заседании Думы, подсчет голосов производится председательствующим.

4. При голосовании депутат может проголосовать за внесенное предложение, против него либо воздержаться от выражения позиции по вопросу.

Статья 60. Открытое голосование

1. Все вопросы на заседании принимаются открытым голосованием, если иное не установлено настоящим Регламентом, либо Думой не принято иного решения.

2. При открытом голосовании в протокол заседания заносятся только количество проголосовавших «за» или «против» принятия вопроса, количество воздержавшихся от выражения позиции по вопросу, а если подсчет голосов осуществлялся депутатом Думы, то в протокол вносятся только количество проголосовавших за вопрос. Данные о поименном составе голосовавших в протоколе не указываются, в автоматизированной системе подсчета голосов не отражаются.

3. При открытом голосовании, в случае подсчета голосов депутатом Думы, первым ставится предложение голосовать «за» внесенное предложение. Предложение считается принятым, если за него было подано необходимое количество голосов, и не принятым, если за предложение не было подано необходимого количества голосов. Дальнейшее голосование прекращается, если иного решения не было принято Думой.

Статья 61. Тайное голосование

1. Тайное голосование проводится по вопросам:

1) избрания и отзыва Председателя Думы и его заместителей;

2) в случаях, установленных Решениями Думы;

3) в иных случаях по решению Думы.

2. Тайное голосование проводится только с использованием бюллетеней.

3. Для определения результатов тайного голосования с использованием бюллетеней Дума избирает из числа депутатов счетную комиссию в количестве трех человек. В случаях голосования по вопросу избрания Председателя Думы и его заместителей в счетную комиссию не могут входить кандидаты на данные должности. Счетная комиссия избирает из своего состава председателя. Все решения в счетной комиссии принимаются большинством голосов.

Дума вправе избрать счетную комиссию для голосования по одному вопросу либо на весь срок созыва.

4. Каждому депутату Думы членами счетной комиссии для голосования выдается один бюллетень. Заполнение бюллетеня производится в кабине (комнате) для тайного голосования. Кабина (комната) для голосования должна быть оборудована таким образом, чтобы исключалась возможность контроля за волеизъявлением депутата.

5. Голосование проводится путем нанесения депутатом Думы любого знака напротив графы, относящейся к той позиции, в пользу которой сделан выбор.

6. Заполненные бюллетени опускаются в опечатанные (опломбированные) ящики (урны).

7. Подсчет голосов начинается после того, как проголосовал последний депутат. Подсчет голосов счетной комиссией осуществляется открыто и гласно, при этом счетная комиссия принимает меры к обеспечению порядка в помещении, где производится подсчет голосов. Лица, присутствующие при подсчете голосов, не вправе мешать работе счетной комиссии.

8. Счетная комиссия вскрывает ящик с бюллетенями и проводит подсчет голосов, сортируя бюллетени по выраженным позициям. Результаты голосования объявляются председателем счетной комиссии сразу же после подсчета.

9. Бюллетени, по которым невозможно определить позицию голосовавшего, признаются счетной комиссией недействительными и при подсчете голосов не учитываются.

Статья 62. Поименное голосование

1. Поименное голосование может проводиться по решению Думы.

2. Подсчёт голосов при поимённом голосовании производится любым из способов, указанных в части 3 статьи 58 настоящего Регламента.

Способ подсчёта голосов может быть установлен настоящим Регламентом, иными Решениями Омского городского Совета.

Если способ подсчёта голосов не установлен настоящим Регламентом, иными Решениями Омского городского Совета, то он избирается Омским городским Советом до проведения поимённого голосования.

Если способ подсчёта голосов не установлен настоящим Регламентом, иными Решениями Омского городского Совета и не избран до проведения голосования Омским городским Советом, то применяется способ подсчёта голосов депутатом Омского городского Совета.

3. При поименном голосовании с использованием бюллетеней счетная комиссия образуется и действует в порядке, предусмотренном статьей 61 настоящего Регламента.

4. При поименном голосовании с использованием бюллетеней голосование проводится путем нанесения депутатом Думы любого знака напротив графы, относящейся к той позиции по вопросу, в пользу которой сделан выбор. В бюллетене указывается фамилия, имя, отчество депутата.

5. После заполнения бюллетень передается депутатом председателю счетной комиссии. Председатель счетной комиссии после получения всех бюллетеней оглашает фамилию депутата и его позицию по вопросу.

6. В том случае, если подсчет голосов при поименном голосовании производится депутатом Думы, данный депутат оглашает фамилию голосующего депутата Думы и просит его высказать свою позицию по вопросу.

7. Фамилии, имена и отчества депутатов Думы и их позиция по рассматриваемому вопросу отражается в протоколе заседания Думы.

Результаты голосования с указанием позиций депутатов публикуются не позднее трех дней после заседания на официальном сайте Думы.

Статья 63. Повторное голосование

1. Повторное голосование допускается по решению Думы. Решение о проведении повторного голосования принимается Думой одновременно с отменой результатов предыдущего голосования. Для отмены результатов предыдущего голосования

необходимо такое же количество голосов, которое требовалось для его принятия.

2. Председательствующий по собственной инициативе, а также по предложению фракции, главы муниципального образования вправе однократно вынести документ на повторное голосование в том случае, если при предыдущем голосовании вопрос набрал относительное большинство голосов, которого, тем не менее, недостаточно для принятия решения. Под относительным большинством голосов для целей настоящей статьи понимается такой результат голосования, при котором за вопрос подано большее количество голосов, чем против вопроса. При этом принятия Думой решения о проведении повторного голосования и отмены результатов предыдущего голосования не требуется. Результаты первичного голосования считаются аннулированными с момента объявления председательствующим результатов повторного голосования.

Правило, установленное настоящей частью статьи, не применяется при подсчете голосов депутатом Думы.

Статья 64. Перерывы в заседании

1. В зависимости от длительности заседания Думы повесткой заседания может быть предусмотрен перерыв. Как правило, перерыв на пятнадцать минут объявляется через каждые полтора часа работы.

2. Внеплановые перерывы в заседании объявляются Председателем Думы. При объявлении внепланового перерыва Председатель Думы обязан сообщить, на сколько времени объявлен перерыв.

Статья 65. Разъяснение положений настоящего Регламента на заседании

1. Если в ходе заседания Думы у депутатов возникнут вопросы по поводу применения норм настоящего Регламента, они вправе обратиться к председателю комитета по регламенту за разъяснениями.

2. Председатель комитета по регламенту дает разъяснения по вопросам депутатов в ходе заседания. Если по какой-либо причине председатель комитета не может разъяснить положения Регламента в ходе заседания либо с его разъяснениями не согласны депутаты, он вправе, пользуясь правами

председательствующего, объявить перерыв в заседании Думы и провести заседание комитета по регламенту либо отложить разрешение вопроса на более поздний срок.

Статья 66. Окончание заседания

1. После рассмотрения вопросов повестки заседания отводится дополнительное время, продолжительностью до тридцати минут, для выступлений депутатов Думы, присутствующих и приглашенных лиц с заявлениями и обращениями.

2. По окончании дополнительного времени, а если никто не воспользовался правом выступить в дополнительное время – по окончании рассмотрения вопросов повестки заседания, председательствующий объявляет заседание Думы закрытым.

Статья 66. Протокол заседания

1. На каждом заседании Думы ведутся протокол и запись на электронных носителях.

2. В протоколе указываются:

1) порядковый номер заседания, дата и место его проведения;

2) кворум заседания, список присутствующих депутатов и список отсутствующих депутатов с указанием причин неявки на заседание, список присутствующих и приглашенных;

3) фамилии выступавших, суть их выступлений;

4) перечень всех принятых предложений с указанием количества голосов, поданных за предложение, против предложения, и количества депутатов, которые воздержались от голосования;

5) в случае поименного голосования – фамилия, имя, отчество каждого депутата Думы и его позиция.

3. К протоколу прилагаются и являются его составной частью:

1) проект повестки заседания и утвержденная Думой повестка заседания;

2) тексты выступлений депутатов, переданные ими Председателю Думы в случаях предусмотренных настоящим Регламентом, иными Решениями Думы;

3) бюллетени тайного или поименного голосования;

4) электронная запись заседания.

4. Депутат Думы вправе знакомиться с протоколами заседаний Думы, получать копии указанных протоколов.

Ознакомление с протоколом заседания Думы представителей прессы, граждан, иных лиц производится по распоряжению Председателя Думы в порядке и сроки, установленные действующим законодательством.

Раздел 5. Заключительные и переходные положения

Статья 67. Размещение информации о деятельности Думы на информационных стендах

В том случае, если отсутствует техническая возможность опубликовать проект повестки заседания и результаты рассмотрения вопросов на заседаниях Думы и комитетов в компьютерной сети «Интернет», повестки заседаний и результаты рассмотрения вопросов в сроки, предусмотренные настоящим Регламентом, помещаются на информационных стендах Думы.

Статья 68. Вступление в силу настоящего Решения.

1. Настоящее Решение подлежит официальному опубликованию.
2. Настоящее Решение вступает в силу на следующий день после официального опубликования.

Глава муниципального образования _____ (подпись)

notes

Примечания

1

См. определение ВС РФ от 30.03.2011 № 32-Г11-9, в соответствии с которым суд посчитал, что 11 депутатов из 17 – это менее двух третей.

2

См. определения ВС РФ от 23.10.2013 № 87-АПГ13-2; от 04.09.2013 № 65-АПГ13-1; от 04.09.2013 № 56-АПГ13-7 и др.

3

Апелляционное определение ВС РФ от 18.02.2016 № 20-АПГ16-2; см. также апелляционное определение ВС РФ от 04.02.2016 № 67-АПГ15-63.

4

Апелляционное определение ВС РФ от 18.02.2016 № 9-АПГ16-1.

5

См. подпункт «в» пункта 2 части 8 статьи 213 КАС РФ; из прежней практики применения ГПК РФ см. пункт 19 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

6

Постановление КС РФ от 28.11.2006 № 9-п «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».

Исходя из того, что сроки для повторного рассмотрения отклонённого акта законом не установлены, суды не удовлетворяют требования о понуждении представительного органа рассмотреть такой акт в определённый срок – см. постановление ФАС Московского округа от 23.05.2011 по делу А41-27532/10.

8

См. подпункт «г» пункта 2 части 8 статьи 213 КАС РФ. Данная позиция сложилась ещё при применении норм ГПК РФ и АПК РФ, см.: пункт 6.2 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58, пункты 17, 20, 21 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48, см. также подобную правовую позицию Конституционного Суда РФ в отношении актов федеральных органов власти – пункт 3.2 Определения КС РФ от 02.11.2006 № 537-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью "Новгородский филиал „Содружество“ на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

9

См. постановление ФАС Дальневосточного округа от 12.12.2012 № Ф03-5592/2012; постановления ФАС Поволжского округа от 25.10.2011 по делу А65-21943/2010, от 22.09.2011 по делу А12-1413/2011, от 12.05.2011 по делу А65-11424/2010; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10.12.2010 по делу А45-27630/2009 и др.

10

См. пункт 8 Постановления КС РФ от 30.01.2001 № 2-п «По делу о проверке конституционности положений подпункта „д“ пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации „Об основах налоговой системы в Российской Федерации“…», пункт 3 Определения КС РФ от 10.03.2005 № 71-О «По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“.

11

Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. – М., 2008. – С. 72.

Классический пример – подпункт б пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, которая описывает один из типичных коррупциогенных факторов: «определение компетенции по формуле „вправе“ – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций».

13

Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. – М., 2007, – С. 29.

14

Подобная норма сложилась в практике судов ещё при применении ГПК РФ – см. п. 19 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48. Данное правило применяет и КС РФ при рассмотрении процедуры принятия федеральных законов, см., напр., Постановление КС РФ от 14.02.2013 № 4-п.

15

См, напр.: определения ВС РФ от 11.12.1999 № 78-Г99-83, от 05.06.2000 № 1-Г00-26, от 13.03.2013 № 9-КГ13-1.

16

См., напр.: Определения КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П и от 06.03.2008 № 214-О-П, которыми признана неконституционной процедура изменения территории без учёта мнения населения выраженного им в формах непосредственного осуществления местного самоуправления, даже если необходимость таких процедур прямо не предусмотрена Законом № 131-ФЗ; см. также определение ВС РФ от 26.07.2006 № 61-Г06-3, где основанием для отмены являлось нарушение процедуры, предусмотренной Бюджетным кодексом РФ, а также решение Арбитражного суда Новгородской области от 04.07.2007 по делу № А44-725/2007, Решение Арбитражного суда Самарской области от 02.09.2011 по делу А55 – 24672/2010, где основанием для признания решения представительного органа местного самоуправления недействующими явились нарушения процедуры принятия изменений в Правила землепользования и застройки, установленной Градостроительным кодексом РФ.

17

Рекомендован Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 17 июня 1999 года, рекомендация № 60 (1999).

18

Роберт Г. Правила парламентской процедуры. – Вашингтон, 1992 – С. 182.

19

Литературу по данному вопросу см. в статье: Волкова Е.А. Изменение регламентов палат Российского парламента: qui prodest? // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. – С. 63 – 69.

Роберт Г. Указ. соч. – С. 88.

21

Рязанцев И.Н. Парламентские процедуры: классификация и виды // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. Выпуск № 2 (62) – С. 21. В данной монографии терминология несколько изменена, сам И.Н. Рязанцев говорит об основных и дополнительных «стадиях».

Farber A. Racing the Clock: Deadlines, Conflict, and Negotiation in Lawmaking. // The Timing of Lawmaking (Saul Levmore & Frank Fagan eds., forthcoming 2017).

23

Роберт Г. Указ. соч. – С. 148.

См.: Gersen J. E., Posner E. A. Timing rules and legal institutions // Harvard Law Review. Vol.121. December, 2007. N 2. – P. 589.

25

Г.Роберт разделяет предложения на главные (основные), вспомогательные, побочные, привилегированные и не поддающиеся классификации и расставляет приоритеты в рассмотрении данных предложений. Более подробно см.: Роберт Г. Указ. соч. – С. 62 – 70.

Понятие обычая особенно развито в англо-саконской правовой системе, в связи с чем наиболее корректное определение данного института целесообразно взять из Юридического словаря Блэка, который определяет обычаи как общие правила поведения, которые становятся нормами ввиду неизменной привычки поступать таким образом и широко распространённого использования этой привычки («General rules and practices that have become the norm through unvarying habit and common use») – Black`s Law Dictionary. Ninth ed., 2009. – P. 442, статья «custom and usage». Вкратце о требованиях, предъявляемых к обычаю см., напр.: Загайнова С.К. Судебный прецедент: проблемы правоприменения. – М., 2002, – С. 48–49.

Роберт Г. Указ. соч. – С. 187.

Роберт Г. Указ. соч. – С. 190.

29

Роберт Г. Указ. соч. – С. 191.

30

См. решение Арбитражного суда Нижегородской области от 25.05.2012 по делу № А43-39267/2011, а также постановления ФАС Поволжского округа от 09.02.2009 по делу № А12-14879/2008, от 19.02.2008 по делу № А12-6130/07.

31

Постановление КС РФ от 20.07.1999 № 12-п «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года „О культурных ценностях, перемещённых в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации“.

32

Роберт Г. Указ. соч. – С. 139 – 140. Там же приводятся примеры неуместных поправок.

Роберт Г. Указ. соч. – С. 167.